政府与市场

中国经验

张燕生　肖　耿◎著

市场经济将向何处去？

中国的“小政府、大社会、好市场”的典型在哪里？

中信出版集团 · CHINACITICPRESS

版权信息

书名:政府与市场：中国经验

作者:张燕生 肖耿

ISBN:9787508669458

中信出版集团制作发行

前言

2013年11月，全球的目光再次聚焦中国，中国共产党十八届三中全会召开，开启中国全面深化改革的新纪元。全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出面对新形势新任务，全面建成小康社会，进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须在新的历史起点上全面深化改革。

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，中国第一次释放了改革开放的巨大红利，成就了中国过去35年举世瞩目的发展业绩。1993年召开的中国共产党十四届三中全会，做出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出发挥市场基础性作用的改革框架。如今，中国的发展前景受到世人注目，人们更关注中国发展的路径，即过去是如何走过来的，现在已经到达了哪里，下一步又将走向哪里。

为了探索和回答这一问题，2012年，国家发改委学术委员会办公室与香港经纶国际经济研究院合作，尝试以一个城市变革的故事作为案例，通过解剖一只“麻雀”来揭示政府与市场在中国现代化发展中的作用。谁是这只“麻雀”呢？在过去35年，上海更国际化，北京更历史化，深圳更特区化，谁更草根、更能反映珠江三角洲的改革的故事，唯有佛山。

在历史上，佛山曾是中国四大名镇、三大郡之一[注]。早在新石器时代，佛山已是一个人口相当密集的聚落。唐宋时期，佛山成为工商业城镇，明清则成为中国名镇。鸦片战争以后，佛山手工业受到了洋货冲击而被迫转移、转型以至凋零。清末，佛山诞生了全国第一家新式缫丝厂和第一家火柴厂，并建立了“南洋兄弟烟草公司竹嘴厂”。佛山是“中国

陶瓷名都”，制陶工艺有700多年历史。佛山的古方正药有400余年历史，涌现出“黄祥华”如意油、“冯了性”药酒、“源吉林”甘和茶等一批老字号名药。佛山的铸造业始于2000多年前。佛山在宋代时所铸鼎、锅、钟、塔等闻名全国。鸦片战争期间，佛山所铸大炮为抗击外来者入侵发挥了重要作用。

佛山的侨乡传统和毗邻香港的区位优势促进了外向型经济、开放型经济的发展，并在此基础上发展出内生性的自主生产产业。改革开放初期，港澳台及海外华人企业家开始来珠江三角洲地区发展，他们从轻加工制造业的“三来一补”[注]做起，利用当地低成本的劳动力、土地和其他要素禀赋优势，积极参与跨国公司的工序分工体系，使得本地企业有了“干中学”的机遇。在这一阶段，佛山和东莞选择了不同的发展路径。东莞主要沿着“三来一补”的路径发展壮大了加工贸易和外资经济；佛山则沿着社队企业、乡镇企业、民营企业成功与失败的改制，逐步学会了自主生产、自主销售、自主服务技能，发展出非国有、非外资、以民营为主的混合经济成分的佛山模式，较早形成了分工协作的专业化生产体系。截至2011年底，佛山有7300多家境外投资企业，民营企业超过34万户，民营经济增加值达3992.9亿元，对经济增长的贡献率达62.7%。对此，时任广东省副省长的陈云贤博士说，在历史上，佛山是少有的由市场和商品经济催生而成的城市，行政有界而市场无界。正因为让无界的市场机制、价格信号和外来竞争压力发挥积极作用，从而激发了个人、企业、村镇和全市发展经济的活力和动力。

佛山像一面镜子，记录了中国改革开放35年的发展轨迹。解读佛山故事，认识具有中国特色的政府与市场关系很有意义。为此，由张燕生秘书长带队的国家发改委团队、刘明康和肖耿带队的经纶国际经济研究院团队及佛山市发改局研究团队和佛山市中德工业服务区支持团队合作完成了佛山案例研究项目。包括由国家发改委学术办研究团队完成的一篇总报告和十五篇专题报告，由经纶国际经济研究院研究团队所完成的英文版总报告和专题报告，则另行出版。

本项研究得到了国内外专家学者以及政府和工商领袖们的大力支持，在此对他们表示由衷的感谢。特别感谢国家发改委学术委员会主任王春正、经纶国际经济研究院专家及领导，包括迈克尔·斯宾塞（Michael Spence）、吴敬琏、冯国经、沈联涛、威廉·欧尔霍特（William H.Overholt）、唐纳德·莱萨德（Donald Lessard）和约翰·麦克阿瑟（John McArthur）对本研究长期以来的指导和大力支持。

本书主要由国家发展和改革委员会学术委员会秘书长张燕生带领的研究团队撰写。执笔人为：第一章（佛山研究）：张燕生、肖耿、杜月；第二章（佛山市政府治理探索与创新）：孙长学、赵雪峰；第三章（五年规划引领经济社会发展和社会契约关系）：黄卫挺；第四章（从佛山财政变迁透视政府与市场关系的变革）：杨长湧、孙春雷；第五章（佛山市土地制度变迁研究）：黄征学；第六章（佛山故事之“中国式电荒”的演进与应变）：吴疆；第七章（佛山故事之“交通基础设施”）：李连成、王阳堃；第八章（下放管理权限，建立水资源管理新体制）：姜润宇；第九章（抓住改革开放机遇，壮大自主生产模式）：刘厉兵、解运亮、刘桓；第十章（从佛山看金融服务实体经济发展的难点和焦点）：吴亚平；第十一章（教育中的政府与市场——佛山的故事）：万海远、田志磊；第十二章（佛山市医疗卫生体制发展改革演进历程及推进建议）：李璐、马强；第十三章（佛山的故事：就业与劳动关系）：谭永生、王阳；第十四章（住房：实现住有所居的梦想）：邢伟、魏国学；第十五章（中国养老金体系的发展演进）：张璐琴、关博。

英文版主报告由经纶国际经济研究院团队撰写。主报告执笔人第一章（佛山案例要点和启示）：肖耿、谢嘉仁及奥利弗·蔡斯（Oliver Chase）；第二章（研究方法与框架）：肖耿、黎晨、Oliver Chase及谢嘉仁；第三章（治理结构）：肖耿、朱岩、杨诗鸣、万千、Oliver Chase及谢嘉仁；第四章（产业）：肖耿及万千；第五章（土地）：肖耿及万千；第六章（基础设施与环境）：肖耿及朱岩；第七章（金

融）：肖耿、胡文静、马静及Oliver Chase；第八章（人才与社会）：肖耿及杨诗鸣。肖耿、张燕生、Oliver Chase及谢嘉仁对各章进行了校订和统稿。编写组对研究院团队成员的贡献表示感谢，包括：高惟敏、黄浩伦、黎晨、梁松怡、卢宝恩、罗建一、马静、史梦宁、孙文彬、唐文略、周梓芳。

在此由衷感谢佛山市李贻伟书记、刘悦伦市长、李子甫常务副市长、佛山发改局李厚成副局长及佛山中德工业服务区赵海主任、徐平副主任以及参与佛山35年改革历程报告撰写的相关人员对本研究的支持。

同时，团队向为案例研究提出深入指导意见以及献计献策的各位专家表示深深的谢意。经纶国际经济研究院的内部专家还包括安德鲁·柯安德（Andrew Cainey）、路易斯·库依斯（Louis Kuijs）、李效良、马家敏、帕特里克·洛（Patrick Low）、萨拉·蒙克斯（Sarah Monks）、张家敏。参与本课题的内地专家还包括白和金、蔡昉、陈文玲、陈小洪、褚福灵、杜创、高培勇、葛延风、龚慧明、韩晓平、李玲、李剑阁、林兆木、刘吉、刘琳、刘守英、刘宪法、刘燕斌、吕萍、吕政、马骏、毛寿龙、莫荣、裴长洪、齐传君、丘海雄、宋立、宋敏、宋晓梧、孙志军、谭以安、王沅、武剑红、吴建民、许小年、许云霄、杨河清、姚裕群、袁连生、岳修虎、张汉亚、张礼卿、张粒子、张曙光、张玉阁、郑秉文、郑功成、钟庭军、祝瑞祥。佛山及广东的地方专家包括丁力、范劲松、杨望成、杨兆华等。

研究项目伊始，博斯公司团队的潘玥昉、徐沪初、余婧对本研究给予了大力支持。在整个项目过程中，经纶国际经济研究院行政及媒体组成员，包括数安妮·利伯吉斯（Anne LeBourgeois）、阿瑞安·哈萨尼（Arian Hassani）、卡拉·席尔瓦（Carla Silva）、陈小冰、杜纲、黄琳、梁思华、麦淑玲、吴子强、徐子君、姚博元等对本研究给予了有力配合。没有上述朋友们的无私奉献和鼎力相助，很难想象我们能够这样顺利地完成此项艰巨的研究工作。

1. 中国四大古镇，指广东的佛山镇、江西的景德镇、湖北的汉口镇、河南的朱仙镇。三大郡，指南海郡（现在的佛山南海区）、桂林郡、象郡。
2. “三来一补”即来料加工、来件装配、来样加工，补偿贸易。

第一章 佛山研究

从佛山看中国——一个政府与市场互动的故事

2012年底，国家发改委学术委员会与香港经纶国际经济研究开展合作研究佛山的经济增长案例，希望透视佛山的过去、现在和将来，为中国的下一步改革提供城市层面的经验及借鉴。该项目采取了一种“123456”的分析框架。

1个城市：佛山；2个主体：政府和市场；3个秩序：经济、社会和生态秩序；4个分析层次：微观、中观（制度）、宏观和元观（系统）；5个发展阶段：1949~1978年（新中国成立后至改革开放前）、1979~1991年（改革开放初期）、1992~2000年（出口导向的增长）、2001~2012年（中国融入全球经济）、2013~2025年（为避免中等收入陷阱而创建新的增长秩序）；6个市场或供应链：产品市场及供应链、土地和房地产市场基础设施供应链、金融服务市场及供应链、人才市场及供应链、政府服务供应链。

我们的研究框架把政府和市场视作硬币的两面。政府提供市场运作需要的产权基础设施，包括界定与注册产权、提供产权交易平台、保护产权、化解产权纠纷、监管金融市场及提供宏观经济管理等制度。于是，政府与市场的关系就不再是“多一点政府还是多一点市场”的问题，而是政府如何提供支撑市场发展秩序的制度框架。在快速发展的新兴经济体中，了解政府和市场的互动以及这种互动如何演进对企业决策者和政策决策者都非常重要，也是我们这项研究的重点。本书简要介绍研究主要成果，详细研究报告正在整理中，包括十四篇专题报告、一篇总结报告和系列专题简报。

一、佛山已成为全球高收入城市及中国跨越中等收入陷阱的先锋

2010年，中国经济总量超过日本成为世界第二大经济体。2012年，人均GDP（国内生产总值）6156美元，正处于中等收入阶段；同年，佛山人均GDP高达14828美元，高于上海的13553美元；按照世界银行的高收入标准（12616美元），佛山已迈入全球高收入城市行列。

过去35年间，佛山成功培育了高度发达而充满活力的制造业市场、土地市场、基础设施市场以及人才市场，为其进入高收入行列奠定了基础。从未来发展看，与中国其他城市一样，佛山当前也面临一系列的挑战：庞大的地方债务、银行信贷错配导致的资金逃离实体经济而追逐暴利、工业污染导致的环境风险与失衡等。这些结构性挑战被称为“中等收入陷阱”，即经济体达到中等收入后所面临的增长难题。

既非经济特区，也无特殊政策，作为普通的地级市，佛山是如何达到高收入水平并超过上海的？作为领先城市，佛山如何应对具有系统惯性的全国性结构转型难题？佛山成为高收入城市的发展历程能否引领中国跨越中等收入陷阱？佛山的经验是什么？佛山经验值得复制、可以复制吗？佛山政府与市场的角色是如何演变的？新一轮改革可以从佛山得到什么启示？这些正是我们课题组研究的重点。

佛山城市案例研究使我们相信，中国很有可能在今后十年至二十年跨越中等收入陷阱。第一，佛山能够成功进入高收入行列的关键在于当地政府与市场之间的良性互动；这一良性互动的关键因素能够持续发挥积极作用，并可能在大部分城市复制生效。第二，中央政府正着手启动新一轮转变政府职能的重大改革，以系统应对已经出现苗头的结构性经

济、社会、环境风险及相应的增长阻力。佛山作为领先城市已经成为中国跨越中等收入陷阱的先锋，其经验与挑战值得深入探讨。

二、佛山的发展经验

把握外部机遇，启动内生型市场化的经济增长模式是佛山最主要的经验。在改革开放之初，面对严重的外汇短缺、资本短缺和商品短缺困境，佛山人不等不靠不要，把握住了对外开放、市场化改革和新科技革命的发展机遇，通过把政府的财权、事权下沉到最基层的村镇，“放水养鱼、藏富于民”，把资源配置和经济决策权分散到最微观的乡镇企业和个人，把经济利益留存给市场和企业，使政府有形的手、市场无形的手、企业创业的手和外来竞争压力的手结合在一起，推动了市场经济内生性增长因素的萌芽不断培育成长、转型和发展。

佛山的高增长还得益于中央政府、地方政府与市场之间明确的角色划分与良性互动。政府通过简政放权引导和培育市场因素的形成与民营经济的发展；随着佛山经济的发展，市场又反过来推动政府提供基础设施和社会服务，推动政府改革。政府与市场不断演进的互补互促是佛山模式的精髓。从5个强区到33个专业强镇，再到成千上万个个体经济和乡镇企业、民营企业，佛山走出了一条政府简政放权、分散决策、精细分工、空间集聚、产业集群、价值链合作的具有中国特色的市域经济、县域经济、镇域经济的发展道路。

2012年，佛山民营经济增加值4088.48亿元，占全市生产总值的60.9%。内生性经济发展模式使得佛山能够抵御全球金融危机的冲击。佛山的经验与内生性经济增长模式能够有效促进市场因素与市场机制发展与发挥作用，显示出在全国其他地区复制与推广的可能性。

（一）上级政府向基层政府放权奠定了地方经济体

的协作与竞争活力

当市场经济尚处于“萌芽”之时，佛山政府逐步把部分政府权力下沉到村镇最基层（市级下沉到区县，再下沉至镇街），把部分资源支配权分散到社队企业改制后的乡镇企业和个人。1980年至2012年，佛山市级财政收入占佛山财政总收入的比重从34%降到14%。1998年至2011年，顺德和南海每年的财政收入都高于市本级；2009年，禅城财政收入开始超过市本级；2011年，三水财政收入也接近市本级。2010年至2012年，顺德区的四街六镇中，容桂、乐从、北滘三镇街财政收入入库数占全区比重都超过40%，财力进一步下沉到这些镇街。随着财权、事权的逐步下沉，佛山构建了更加适应市场经济发展的分散化决策结构。正是这一分权分散化决策机制使得最贴近市场、最了解需求的基层政府能够最优配置资源、进行制度创新给予市场发展空间，促进了当地市场经济的快速形成与发展。

（二）政府向市场放权催生了民营企业及土地市场

受益于财政包干体制与财力下沉，20世纪80年代佛山地方政府得以“放水养鱼”，对企业减税、多予、少取，鼓励内生性市场因素的快速发展。没有80年代财政包干制时代的减税，就没有美的、格兰仕、万家乐等著名企业，也就没有佛山今天的制造业基础。90年代，面对公有制企业暴露出的种种弊端，顺德政府甘冒政治风险触动了产权这一敏感“禁地”，通过“租”（租赁）、“股”（股份合作）、“卖”（产权出售）等方式，率先把公有制企业推向市场，成为全国公有制企业产权制度改革的先行者。

改革开放初期，佛山已开始试验集体土地用于工业发展与城市建设。随着土地稳步增值，佛山当地百姓普遍从中受益，成为当地的“中

产阶级”。2010年，佛山的人均房产价值高达50000美元，是2005年的4倍；同年的人均存款是20000美元，是2005年的1.7倍。在基础设施建设由政府计划配置和统一建设的计划经济时期，佛山就已经逐步引进民间资本和发展中央—地方—市场合作模式来发展交通基础设施，为经济发展提供了重要的保障。

（三）政府向社会放权促进了社会稳定

佛山各级政府在培育市场经济因素的过程中，社会组织缺位、社会事业错位和社会矛盾积累等问题日益突出。对此，佛山各级政府积极推动社会组织发展，鼓励社会事业单位转制，主动向社会组织转移，服务领域职能比全国先行一步。包括向行会、商业协会等转移部分行政职能，积极鼓励职业教育和技能培训事业的发展，主动探讨公共医疗服务体系改革，逐步形成“小政府、大社会”模式。目前，佛山成为全国唯一一个社会团体和民办非企业单位均超过1000个的地级市。

（四）建设型政府向服务型政府转型为吸引外来人才及投资奠定基础

在改革开放后的相当长时期内，佛山政府注重基础设施建设。在经济比较困难的时期，利用外资来建设公路等交通基础设施项目；在财力比较雄厚时期，进一步完善了能源和交通基础设施建设。此后，政府侧重对社会事业大力发展关注社会保障等，进一步为市场的运转提供了良好的支撑与外部软环境。2002年后，佛山养老保险、医疗卫生、义务教育、职业培训等公共服务在政府支出中所占比重逐步提升。同时，尝试将外来务工人员纳入本地各种社会保障体系，推动同城发展、同城生活、同城便利、同享成果。2011年，教育、社会保障和就业、医疗卫生

三项支出占佛山一般预算支出比重达33.6%。佛山市外来人口比重达到50%以上，外来人口占就业比重达到2/3。

（五）行政型治理向社会型治理转型

佛山在全市推广南海“政经分离”、顺德“政社分离”模式，推进农村基层管理体制改革，建立农村基层管理协同共治机制和经济发展利益共享机制，完善农村基层民主制度。顺德试点党代会常任制，以党代表工作室为平台，建立起“两代表、一委员”（党代表、人大代表、政协委员）联系社区、倾听民意制度。并与社会体制综合改革结合起来，初步探索出一套系统、有效、新颖的运作模式。在五年规划编制过程中，佛山注重政府部门间的协调一致，注重听取社会各界意见。与此同时，佛山预算制度也逐步走向公开透明。

（六）从“三来一补”到内生型增长

佛山的侨乡传统和毗邻香港的区位优势促进了外向型经济的发展，并在此基础上发展出内生性的自主生产产业。改革开放初期，港澳台及海外华人企业家开始来到珠江三角洲地区，从轻加工制造业的“三来一补”开始做起，利用当地低成本的劳动力、土地和其他要素禀赋优势，参与跨国公司全球价值链的工序分工体系，这使得本地企业有了“干中学”的机遇。在初期启蒙式的开放合作阶段完成后，具有良好制造业基础的佛山人开始探索新的发展模式。借助港澳同胞的帮助，充分利用毗邻港澳的区位优势，他们开始转向乡镇企业、民营企业独资为主的加工贸易或一般贸易生产链，进入以开放和市场经济为基础的初级工业品进口替代的工业化发展时期。通过港澳市场和生产性服务中介获得境外订单、通过引进境外先进设备和技术、外聘国有企业的“星期六工程师”学

会为市场经济组织生产，发展出非国有经济、非外资经济的集体经济并转制成民营经济的佛山模式。在这一阶段，佛山和东莞选择了不同的发展路径。东莞继续沿着“三来一补”的发展路径，发展加工贸易和外资经济；佛山则转向民营独资自主创业，发展出混合经济成分，以自主设计、自主生产、自主营销为主，门类相对齐全、产业价值链基本完整，以劳动密集型为主的轻加工制造业。内资主导保证了经济增长内生性和可持续性，在充分竞争行业实现民企为主有利于发挥企业家才能、释放企业经营活力、促进产业不断升级。

截至2011年底，共有7300多家境外投资企业在佛山发展，主要分布在电气机械、装备制造、通信设备、金属加工、食品饮料等行业。同期，全市工商登记的民营企业超过34万户，民营经济增加值达3992.9亿元，增长12.5%，对经济增长的贡献率达62.7%。

“佛山制造”成为佛山的城市名片，第二产业占GDP的比重高达60%，使得“制造业城市”成为佛山最鲜明的特征。从改革开放初期确立五大支柱产业到如今围绕制造业构建起来的战略性新兴产业和现代生产者服务业，体现了佛山实体经济作为坚实基础的独特发展模式。

（七）引入外来竞争压力，政府间合作互补

在引入外来竞争压力的情况下，各级政府引导鼓励差异化产业发展，初步形成了“一镇一业，一村一品”的专业镇，并且不同村镇之间进行合作形成了跨地域的产业链，提升了佛山作为制造业城市的实力，使其能够有实力与外部对手在市场上竞争，确立了满足国内需求为主、国际需求为辅的市场结构。政府引导与市场作用的相互配合和有效互动，奠定了制造业发展的佛山模式。

三、佛山面临的挑战

尽管取得了骄人成就，但由于中央和地方政府仍然在许多领域中未能和市场形成互补，与国内其他城市一样，佛山在制造业转型升级、地方政府债务、金融服务与资源环境等领域仍面临挑战。

（一）制造业转型之痛

近年来佛山在推动产业转型升级过程中取得显著成效，但是佛山GDP和工业增加值增速逐步放缓，从危机前（2006~2007年）的20%以上下降到2012年的10%左右，并继续减速。研究发现，佛山面临困境的直接诱因是内外需求阶段性降温；根本原因是长期以来依据低成本劳动力、廉价土地、牺牲环境等条件形成的粗放型生产，以及主要依赖要素投入量增加而换取产出增长的外延式增长。二者结合在国际化产业链中低端形成的综合比较优势难以为继，这种生产模式对应着低效率的生产要素使用方式，因而遭遇要素约束绝非偶然。

（二）地方财政债务风险

佛山积极向现代服务型政府转型，加强政府公共服务职能，但遇到了财力难题。目前，佛山一般预算收入仅够日常行政和民生项目支出，基础设施建设基本依靠土地收入和政府融资平台。2012年，佛山国有土地使用权出让收入约278.1亿元，占佛山财政总收入的35.4%。然而，随着当地政府手中的土地越来越少，地方财政如何持续支撑政府职能的问

题逐渐凸显。

（三）信贷配置效率有待改进

中央政府努力控制投机泡沫与地方政府债务，收紧信贷。然而，有限的信贷大多分配给了基础设施项目建设、大企业以及房地产投机投资，民营企业尤其是中小企业却难以获得必需的资金发展优质项目。佛山民间信贷利率在20%以上，而银行部门贷款利率仅为7%，不公平的信贷环境导致民营经济转型升级更为艰难。

（四）资源环境约束

佛山目前土地开发强度较高，土地资源不足，企业用地指标难以满足实际需求，许多项目因为土地紧张而不能落户。同时，城乡土地二元市场为改革开放以来经济的高速增长做出了重大贡献。但是同地不同权、同地不同价已经带来了包括土地资源浪费、农村集体建设用地流转渠道不畅、农民财产权受到侵害以及土地、财政、金融“三位一体”发展模式引发地方政府对土地高度依赖等诸多问题。佛山市虽然通过“三旧”改造部分解决了农村集体建设用地入市的问题，但由于规模小、农村土地产权制度改革滞后，城乡土地二元市场、建设用地紧张的格局并没有发生根本性变化。

工业高增长使佛山成为珠三角空气和水资源污染最严重的城市。2012年，44%的废水未经处理直接排入珠江。土壤也一直遭受严重重金属污染。资源环境的约束不仅直接影响当地制造业的发展，而且使得佛山难以吸引产业转型升级所需的高端人才，间接影响经济的可持续增长。

四、佛山故事的启示

佛山发展的故事不是政府与市场抗衡的故事，而是两者在发展过程中不断相互影响相互促进的过程。佛山案例研究揭示了市场经济需要政府与市场的良性互动——政府通过不断自我改革为市场提供坚实的产权基础设施与高效的公共服务，在此基础上市场才能充分发挥作用。

佛山当前面临的问题其实是全国性问题，政府治理体制需要改革、宏观经济结构不平衡、环境风险不断上升、中等收入陷阱等。这些问题会对佛山的经济转型与体制改革构成制约。地方政府和市场都需要明确和更完善的制度环境来提高生产效率，而这一制度环境需要进一步全面深化改革。

佛山案例研究揭示出实现改革目标的关键在于理顺政府与市场的关系。过去、现在及未来，政府都扮演重要的多重角色。在不同发展阶段，政府扮演不同的角色、发挥不同的作用，这正是中国市场经济成长过程中制度变迁的动力。不同阶段政府与市场之间的角色转换及调整有其历史原因，有时会促进增长秩序完善（到位、补位、退位），有时会加剧增长秩序失衡（缺位、越位、错位）。为保持增长秩序的平衡，需要管好政府看得见的手，用好市场看不见的手，促使中国实现公正、规范、有序、透明与法治，在新35年释放出更多改革红利。

第二章 佛山市政府治理探索与创新

佛山肇迹于晋，得名于唐，盛于明清，是中国历史上“四大名镇”之一。改革开放30多年来，佛山市经济社会持续快速发展，地区生产总值由2002年的1168.66亿元增加至2012年的6709.02亿元，居广东省第3位，人均生产总值超过9万元，在2012年中国社科院发布的城市竞争力排行榜中，佛山城市综合竞争力位列第12位，在所有地级市中蝉联第一。佛山从一个历史名镇逐步发展成为珠三角乃至全国的一朵经济奇葩，并逐步从一个传统体制下的全能政府向市场经济体制下的规范政府转变，在政府治理和提供公共服务方面探索出了许多创新性做法和经验，是中国现代化进程中地方政府转型的先锋和典型之一。佛山政府转型的历程在某种程度上就是中国不断调整和完善政府与市场、政府与社会关系的一个缩影。我们希望透过佛山，为这种转变寻求更多现实可行的路径。

一、改革开放以来佛山市政府治理的发展演变

改革开放以来，佛山市以“高效行政、依法行政、廉洁行政、透明行政、规范行政、服务行政”为目标，以适应社会主义市场经济发展要求为导向，以提高政府执政能力为重点，以简政放权为突破口，不断更新行政理念，积极转变政府职能，优化政府管理结构和方式，创新行政管理体制，努力提升政府管理效能，为实现佛山跨越式发展注入了强大的动力，营造了良好环境。

（一）1983~2001年，政企分开和精兵简政

改革开放初期，佛山民营经济迅速发展，市场要素日趋多元化，计划经济时期政府对商品的管控体制已经与市场经济发展相脱节，政府机构既是市场的监管者，又是商品的生产经营者，质量与效率无法与自由开放的社会经营者相比。因此，佛山紧紧抓住改革开放前沿阵地的机遇，认真分析佛山实际，以前瞻视野改革政府，敢于第一个吃“螃蟹”。这一阶段最具代表性的改革事件有：

1.1983年，实行市管县体制，精简党政机构

1983年，国务院批准撤销佛山地区，将南海、顺德、三水、高明四县划归佛山市管辖。地市合并以后，原佛山市属经济实体承担的责任超出了属地经济发展的范围，为了完善体制，加快工农业生产发展的速度，加快城乡建设的步伐，促进各项事业的发展，市委、市政府向省政

府提议将原市区77.3平方公里范围划分为两个县级区。1984年6月，经国务院批准，成立汾江区和石湾区（1987年汾江区改名为城区，以下称城区），其中城区辖六个街道办事处，石湾区辖一镇三区。

与市领导县的新体制相适应，佛山市进行了相应的机构改革。精简各类办公室和经济微观管理部门，加强经济综合协调部门，比如撤销农林水办公室、财贸办公室、文教办公室、青少年教育办公室等，将外贸局、水产局、燃化局、轻工局、农机局、畜牧办等转企。党政机构从139个精简至61个。

2.1992~1994年，理顺政企关系和政事关系

1993年12月24日，佛山市实施党政机构改革方案。按照“转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率”的原则，着力改革不适应经济发展的行政管理体制，逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的，功能齐全、结构合理、运转协调的灵活高效的行政管理体制。改革的重点是理顺政企关系和政事关系，减少对企业和事业单位的行政化干预，标志是设置各种委员会统一相关政府职能，将原来政府机构内部涉及的企业性质、事业性质的事务通过转企或转制方式从政府机构中剥离。机构调整后，党委部门机构减至7个，政府机构减至36个。其中，机构共精简了33.8%，人员精简30%左右。

1992年顺德被确定为广东省的综合改革试验市。作为全省综合改革试点，顺德大幅精简机构，党政机构从56个精简至29个；推进公有企业产权制度改革，实施政企分开、政资分开，首创“全员股份化”“靓女先嫁”等措施。经过几年工夫，使顺德市、镇属987家企业全部转制完毕，创造了“顺德模式”。同年，美的开始股份制改革，成为全国第一家完成股份制改造的乡镇企业，1993年成为中国第一家上市的乡镇企业，其销售额从1990年的1亿元，猛增到2000年的105亿元。

2001年6月11日，佛山公布《佛山市市级党政机构改革方案》和

《佛山市人员编制精简方案》，正式开始市级机关机构改革。此次市级机关机构改革把适应经济社会发展、权责一致、精简统一效能和实事求是作为改革基本原则，重点在于转变职能，深化行政审批制度改革；政企分开、政资分离；合理划分政事范围；积极培育社会中介组织；建立高效、协调、规范的行政运行机制等方面。根据“省规定规范设置的机构以外，将职能单一、分工过细的部门进行撤并，尽量综合设置机构”的原则精简机构；并按照“分流、加强培训、充实基层、优化结构”的原则，完成广东省委、省政府确定的佛山市市级机关行政编制精简25%的任务。

（二）2002年初至2006年8月，行政区划调整

自新中国成立以来，佛山市行政区划经历了多次调整。1949年10月29日，广东省军事管制委员会佛山分会成立，佛山设市建制；1950年1月12日，经中央人民政府政务院批准，佛山升为地级市，由广东省人民政府和珠江专署（1950年3月成立）实行双重领导；1951年1月21日，成立佛山市（指佛山城区），归珠江专区和粤中专区领导；1958年成立佛山专区，辖佛山、江门、石岐3市和中山等13县；1970年，佛山专区更名为佛山地区，辖14县（市）；1983年实行市管县的体制，辖城区、石湾区，代管顺德、南海、三水和高明市（县级）；2002年12月8日，经国务院批准调整行政区划，实行市辖区的新体制，辖禅城、顺德、南海、三水、高明5区，佛山由此成为广东省的第三大城市。目前，佛山市政府结构包括：市政府—5个区政府—21个镇政府和12个街道办事处。

2003~2006年，镇村行政区划整合，“并镇、并村、并校、减人”。鉴于镇村行政区划规模普遍偏小的状况，佛山市以省级城镇化试点城市为契机，实施以撤村并镇为重点的镇村行政区划大调整。对规模过小的行政村和建制镇进行了全面整合，撤并了面积45平方公里、人口4万以

下的建制镇，撤并了面积小于1平方公里、居民300户以下建制村（居）。由此优化了村镇区划布局，节约了行政管理成本，扩大了村镇发展空间，为城乡一元发展创造了更好的条件。

（三）2006年9月至2009年8月，完善行政审批制度

这一阶段的特点是以完善行政审批制度为主要内容，清理事项，优化流程，创新服务方式，提高办事效率和服务质量。

2008年，佛山正式启动“两横两纵”行政审批流程改革，着力简化优化审批部门内部横向、纵向和外部横向、纵向四个业务流程，压缩“内循环”。全市55个部门200多个单位参与了改革，市、区统一推进、分批完成。至年底，佛山市行政审批制度改革在全省乃至全国都走在前面，建成市、区行政服务中心以及集电子监察于一体的统一审批平台，组建12345行政服务热线，便民、高效的政务服务赢得了企业和群众的好评。

（四）2009年9月至2011年12月，大部制和简政强镇事权改革

这一阶段的主要特点是以区级大部制和简政强镇事权改革为标志，以转变政府职能为核心，精简机构，下放事权，优化组织结构，建设服务型政府。

2009年，佛山积极实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020）》（以下简称《规划纲要》）。以行政管理体制改革创新为切入点，全面推进经济运行体制和社会管理体制等各领域的综合配套改革。2009年9月，顺德区正式实施大部制改革。2009年11月，顺德

容桂街道和南海狮山镇被赋予部分县级行政管理权限，进行简政强镇事权改革。在顺德大部制和容桂、狮山简政强镇改革取得经验的基础上，2010年6月，佛山五区全部完成大部制改革；2010年9月，佛山31个镇街全部完成简政强镇事权改革。

（五）2012年初至今，“小政府、大社会、好市场”

这一阶段的主要特点是以转变政府职能为核心内容，优化行政审批流程和模式，加强对社会组织的培育和监管，逐步形成“小政府、大社会”的治理模式。

随着市场经济的深入发展，社会转型较早的佛山也遇到了种种难题。政治、地理、资本资源并不突出的佛山，迫切需要探索适应经济社会发展实际的行政管理体制改革道路，以提升城市竞争力。2012年3月，时任广东省委书记的汪洋到高明区调研时，明确支持佛山为广东省行政体制改革试点市。2012年5月29日，佛山市召开深化行政管理体制改革动员会，公布《佛山市深化行政管理体制改革工作方案》（以下简称《改革方案》），标志着佛山新一轮行政管理体制改革全面铺开。

二、佛山向市场放权：政府将经济竞争的角色交给民营企业

民营经济是佛山经济的中流砥柱。截至2011年底，佛山企业工商登记户数为35.25万户，其中99.9%是民营企业，超过32万户。2012年，全市规模以上民营工业完成工业总产值9472.79亿元，占全市工业总产值比重达64.6%。经过多年的发展，佛山民营经济涌现出美的、格兰仕、东鹏、万和、志高、碧桂园等一大批知名企业。民营经济能够取得如此引人注目的成绩，与佛山市政府部门注重向市场放权，鼓励非公经济发展的职能履行方式密不可分，通过向市场放权，市场的潜力和活力被充分激发出来。

（一）所有制结构调整："六个轮子一起转"，多层次发展民营经济

20世纪80年代前期，南海区（当时为南海市）因势利导，走在所有制结构改革创新的前列，及时针对众多群众要求快富的有利条件，广泛动员群众参与。1984年，南海明确提出"三大产业（农业、工业、商业）齐发展，六个轮子一起转[县、公社、村（大队）、生产队、个体、联合体企业]"的经济发展战略，放手发展民营经济，"敲锣打鼓贺富裕"，"政治上鼓励，政策上扶持，方向上引导，法律上保护"。许多农民纷纷"洗脚上岸"，开办工厂，各种形式的民营经济得到了快速启动和发展。1987年，民营经济单位达到1.2万家，到90年代初，民营经济总收入超过40亿元，与国有经济、集体经济"三分天下有其一"。

20世纪90年代初，邓小平南方谈话发表和党的十四大召开，在中国首创实行社会主义市场经济体制，提出在所有制结构上，“多种经济成分长期共存发展”和“三个有利于”标准，不争论姓“资”姓“社”等。南海及时采取了应对市场竞争条件下的措施，主要是鼓励民营经济增强竞争实力，进行规模扩张，“上规模，上档次”，积极参与国有和集体经济改制。南海开始不断涌现出大的民营企业。到1997年，民营经济总收入达到275亿元，占据南海经济的“半壁江山”。

20世纪90年代后期，党的十五大和新《宪法》明确非公有制经济是社会主义市场经济的“重要组成部分”，民营经济有了宪法、法律的明确保障和对它理论认识的提高。南海以此为契机，提出民营企业“第二次创业”，着重引导民营企业下工夫提高素质。民营经济进一步重视科技创业，提高企业科技、管理水平。到2000年，民营经济总收入达600亿元，占南海经济的70%，与非民营经济形成了“三七开”。

（二）着力提高市场竞争效率：顺德通过“租、股、卖”把公有制企业推向市场

随着企业规模的壮大，20世纪90年代初，顺德经济在发展过程中出现的“产权不明、责权不清、政企不分、管理不善”等问题日益困扰着政府和企业。企业经营者不承担直接的经济责任，盲目投资、广铺摊子，重视经济的外延扩大，忽视经济的内涵式发展。企业领导制度不健全，企业领导权力过大，“厂长经理负责制”成了“厂长经理所有制”。结果是厂外有厂，账外有账，集体资产流失严重。一些企业的厂长、经理把利益转移到协作厂，通过交易，将一部分截留给私人，个人的腰包一天天膨胀起来。“企业负盈，银行负贷，政府负债”的现象比比皆是。

顺德人认识到，尽管集体经济实力雄厚，但要有经济发展的后劲，必须对传统产权结构进行改造，触动“产权”这个尚未有人敢碰的“禁

地”，建立适应市场经济的经营、分配机制。顺德区（当时为顺德市）市委、市政府敢吃螃蟹，敢冒风险，顶住压力，排除干扰，通过“租”（租赁）、“股”（股份合作）、“卖”（产权出售）等方式，率先把公有制企业推向市场，成为全省乃至全国公有制企业产权制度改革的先行者。1993年9月，顺德下发了《关于转换企业机制，发展混合型经济试行办法》，明确提出要通过企业产权制度改革，“促进以股份制为主要形式的多种经济成分并存的混合型经济的迅速发展，建立适应市场机制的公有资产管理运营体制”。

（三）搞活农村经济发展基础：南海创新土地股份合作制

改革开放后，佛山农村全面推行家庭联产承包责任制，广大农民拥有了土地经营权。这一方面极大地调动了农民的积极性，迅速扭转了农业经济濒临崩溃的局面，农民很快摆脱了“大集体”时代贫困生活的窘境；另一方面激发了一家一户的经营方式与社会化大生产的矛盾，不利于提高农业经营水平和推进农业现代化，更不利于工业化和城市化的发展。改革农村土地使用制度，推动土地经营权的合理流转，已成为大势所趋。在全国尚无这一改革先例的情况下，南海市委、市政府勇敢地肩负起了“探路”的任务，率先推行以土地经营权入股为主要内容的土地制度改革，建立起土地经营权的合理有序流转机制，成为全国农村土地制度改革的先行者。

20世纪90年代初，南海少数几个村开始尝试用土地股份制的方式，推行新的农地制度安排。从1992年下半年开始，南海尝试在罗村镇下柏管理区、里水镇沙涌管理区、平洲区洲表村三处试点实行农村股份合作制改革。1992年8月31日，当时的南海市委、市政府发布《关于推行农村股份合作制的意见》（以下简称《意见》），正式在全市农村范围内推行股份合作制。

（四）政府致力培育市场机制和市场经济环境：佛山创新城市基础设施建设思路

佛山市创新思路，发挥各方面的积极性，充分利用社会资源，加强基础设施建设，努力改善投资环境。由于佛山不属于国家建设的投资重点，能源、交通、通信等基础设施建设遇到较大困难，坐等国家投资，就会丧失机遇；同时，各级政府的财力也不可能把这些基础设施建设包起来。为抓住机遇，佛山市委、市政府再次冒着政治风险，借鉴境外和国际经验，在全国率先实行“以电养电”“以交通养交通”“以通信养通信”模式，发挥各方面的积极性，充分利用社会资源，使能源、交通、通信等基础设施建设达到一个新的水平。

（五）创新商事登记制度，营造与国际高标准接轨的营商环境

经过多轮清理和精减，佛山在削减审批项目、缩短承诺时限、现场办件能力方面的改良空间已经不大，改革的边际效益开始递减。2012年4月26日，广东省政府批复同意顺德区率先开展商事登记制度改革试点，顺德真正成为广东省商事登记制度改革第一个“吃螃蟹”者。5月底，佛山市政府宣布在全市推广顺德经验，改革企业注册登记制度，降低市场准入门槛。10月9日，《佛山市企业登记联合审批改革实施方案》正式实施，全面启动企业注册登记制度改革。商事登记制度改革降低了企业准入“门槛”，通过营造宽松的营商环境，以国际一流的营商环境留住企业。

三、佛山向基层放权：政府将区域竞争的角色交给镇街

佛山是一个典型的强区、强镇、弱市级中心的城市。佛山这一格局的形成，主要原因可以归结为市级政府主动向区、镇（街）下放管理权限，政府将区域竞争的角色交给区和镇（街）。

2003年，佛山市在全省率先实施简政放权工作，各市直有关部门向五区下放行政审批管理事权，各区也积极探索向镇（街）下放行政审批管理事权。佛山市大幅度向基层简政放权，将能够下放给基层政府的管理权限全部下放给基层政府，建立起发展在基层、权限在基层、管理在基层、责任在基层的体制，从而扩大了基层的管理权限和发展空间，极大地激发和调动了基层发展和建设的积极性、创造性。

（一）政府自身的革命：大部制改革

2009年顺德区作为广东省唯一的试点，推行区级党政大部制改革，党政群团机构由原来的42个整合为16个，这其中还将省垂直管理的工商、质监、地税部门下放到顺德区，与其他机构的市场监管职能整合，形成大市场、大财税体制。2010年，参照顺德区模式，同时考虑经济社会情况不一，其他四个区实施各具特点的大部制改革，综合设置党政机构18个，比原来减少了32个。其中，考虑到中心城区基本无农业产业，且交通管理压力巨大，禅城区独立设置交通运输局、环境保护和城市管理局，不独立设置农林渔业局；南海、高明、三水区则单独设置农林渔业局，将交通、环保、城管整合为环境运输和城市管理局，不单独设置

交通运输局；考虑到安全生产监管与市场监管职能均需要加强，与顺德区不同，南海、高明、三水区单独设置安全生产监督管理局。

（二）镇（街）：推进“简政强镇”事权改革

佛山市33个镇（街）中，7个为较大镇，26个为特大镇。其中，17个为综合指数超过400的特大镇。镇（街）经济实力强劲，城市发展迅速，人口众多，但由于体制上仍然是一个科级单位，面临着“身大衣小、财大权小”的尴尬，制约了镇（街）经济社会发展。以顺德区容桂街道为例，在2003年顺德成为佛山市辖区前，容桂是一个面积只有80平方公里的镇，而如今，它只是一个街道。但它是一个非同寻常的街道，年GDP超过300亿元，工业总产值1300多亿元，人口近50万。“市一级的经济总量，县一级的人口规模，科一级的管理权限。”时任顺德区镇街体制改革工作组组长的李允冠如此描述容桂的体制困境。改革前，容桂只有90个公务员编制，没有相应的审批权、执法权，但要应付非常大的经济总量和纷繁复杂的社会管理任务，每年还要承担数十项的各种考核和责任。“小马拉大车”“人大衫小”经常被用来形容容桂等珠三角经济发达的镇。

解困的转机出现在2009年。2009年7月，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋批示，提出在佛山和东莞选取一个镇作为强镇扩权的试点。2009年8月，佛山市选取南海区狮山镇和顺德区容桂街道开展简政强镇事权改革试点。佛山市、区、街道三级对改革试点高度重视，先后两次到绍兴市、杭州市考察“强镇扩权”的情况。2009年11月，佛山市委、市政府公布了《佛山市简政强镇事权改革试点指导意见》。在试点取得成功的基础上，2010年5月12日，佛山市深化行政管理体制改革工作现场会正式下发了《佛山市简政强镇事权改革实施意见》，提出2010年上半年，要在除南海区狮山镇、顺德区容桂街道两个试点镇（街）外的31个镇（街），全面开展简政强镇事权改革工作，并于9月底之前完

成。

（三）政府究竟该管多少：佛山市大刀阔斧推进行政审批制度改革

在大部制、简政强镇改革全市推广之后，佛山市启动新一轮市政府引领、市直部门全面参与、五区联动的以行政审批制度改革为龙头的综合改革，改革涉及的主要内容包括三项。

1.优化管控事项

审批意味着约束，意味着自由度和活力减少，把管控尽量降到最低，使审批项目科学化、合理化，这是改革提高社会效率最有效的途径。佛山按照“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定，市场竞争机制能够有效调节，行业组织或者中介机构能够自律管理的事项，政府都要退出；凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项，一律不设前置审批；以部门规章、文件等形式违反行政许可法规定设定的行政许可，立即改正”的原则，全面清理包括行政审批和相当于审批的事项，取消一切不合理、不合时宜的审批和日常管理事项，为市民和企业清除发展的绊脚石。经过改革，佛山审批事项精简率达到33%，转移或购买服务事项超过130项。

2.优化职能权限配置

在必须管控的情况下，不同的层级，效果不同，事前事中事后管控，社会活力也大不一样。佛山采取更优的分权，更好地管控介入时机，使经济社会发展效率更高。一是重新调整不同层级政府管控事项和职能划分，维护性管理服务类权限由基层政府来行使，发展性开发建设类权限由市、区或开发区来行使，发挥行政级别资源优势的作用。二是

实施“宽进严管”，降低门槛，加强监管职能，既调动社会活力，又形成良好的市场秩序。佛山已建立起商事登记“三分离两平台一窗口”模式，全面实施新的企业注册登记办法，并发出新版企业主体营业执照。在严管方面，选取顺德、南海开展试点，探索以企业和法人社会信用监督和惩处为核心的市场监管体制机制。

3.优化工作流程和服务方式

为方便企业和群众办事，提高审批效率，佛山对保留的审批项目，将审批工作分成“后台处理”和“前台服务”两部分。在后台处理部分，相关部门借助现代信息交流平台，在同一时间一起介入工作，在最短的时间里联合完成审批工作。市、区累计取消审批事项700多项，80%的事项可网上咨询、申报。企业设立登记审批时间从20~50个工作日压缩到10~25个工作日，工程报建审批时限从200多个工作日减少到45个工作日，工程联合验收从原来的100个工作日左右压缩为平均只需8.3个工作日，一手房登记办证从30个工作日压缩到15个工作日。在“前台服务”部分，佛山把服务端口向基层社区延伸，往企业和群众家门口搬，通过标准化和规范化建设，借助视频监控手段，保证各级政府的服务规范要求在基层窗口不走样，让企业和群众在家门口就能享受到市、区、镇（街）政府的行政服务，最大可能地节约企业和群众的时间、交通等各项成本。原来要去市或区办理的出入境证件，现在市民在镇（街）就可以“搞定”。

（四）实行财政包干制：区域竞争的激励和催化剂

区、镇（街道）是佛山经济发展的主战场。佛山长期坚持分权的经济发展和行政管理模式，将财力、资源和权限充分向基层倾斜，充分激发区和镇（街）发展活力。运用财政包干政策，把支持生产、培育财源作为财政税务工作的重点，采取“蓄水养鱼、养鸡下蛋”的灵活措施，鼓

励引导企业扩大生产，培育财源。2006年最后一次全国县级综合竞争力排名中，佛山参评的四个区全部进入百强县前40名。2012年中国市辖区综合实力百强排名中，顺德区排名第一，南海区排名第四。目前，佛山的33个镇（街道）中，特大镇（街道）有26个，约占79%，占了全省特大镇近1/4。比如顺德区容桂街道，已成为人口超过50万、GDP超过330亿元、登记的各类企业及个体工商户2万多家的区域，经济活动充分市场化，经济规模可以媲美内地一个地级市。

四、佛山向社会放权：政府培育发展社会组织和基层民主自治

佛山坚持政府体制内放权与向社会放权相结合，由过去集中在体制内上下级简政放权转为向体制外“放权”和“转权”，由过去以纵向放权为主调整为以横向放权为主，通过灵活运用全省深化行政管理体制改革试点和国务院批复广东在行政审批制度改革方面先行先试的政策优势，拿出“革自己命”的勇气，结合大部制改革和社会管理创新工作，切实清理、压减行政审批事项，大力度向基层、向社会放权。

（一）农村基层民主治理：南海区“政经分离”

“政经分离”改革前，南海的农村问题突出体现在三个方面：一是政经不分，即经济组织和行政机构常常混淆在一起，引发了一系列问题；二是城乡二元分割突出，村里有村里的做法，城里居委会又有一套做法，差别明显；三是农村利益导向存在偏差，不少村民只问分红，不顾风险。农村党组织、自治组织和经济组织“三驾马车”的体制混淆，政经混合，经济组织侵权越位现象严重，成为村“两委”选举的实际争夺对象，谁掌握了村的行政权，谁就掌握了村集体的经济权，异化了村民自治，弱化了社会服务职能。同时，南海在全区推行股份制以来，高利益的分配使经济组织内部利益矛盾越发突出，利益争夺日趋白热化，各种利益群体为分配问题而展开与集体经济组织的博弈。

所谓“政经分离”，即从南海广大农村村（居）社区居民多、集体经济股民少的实际出发，将集体经济组织从村（居）自治组织中剥离出

来，让集体经济组织独立经营，为股民谋利益，让村（居）自治组织摆脱“重经济、轻管理”的弊病，专门从事社区公共管理和服务，为全体社区居民谋福祉。在此基础上，逐步建立以农村党组织为核心，自治组织为主体，集体经济组织为支撑，社区服务中心为平台，群团组织为枢纽，社会组织为补充，公众参与为路径的基层治理新格局。

“政经分离”改革理顺了村（居）管理体制，强化了党的执政之基，重构了社会建设主体和基础，促进了集体经济二次转型升级，实现了政府服务向村（居）延伸，为农村工业化城市化向高端化发展和加快实现全面小康和现代化奠定了坚实的体制基础。

（二）基层政治民主的探索：顺德试点党代会常任制

实行党代表任期制和试行党代会常任制，是党中央加强和改进新形势下党的建设的重大举措，是健全党的民主集中制、完善党的代表会制度、推进党内民主建设、提高党的执政能力的有效途径。党代表由“会议代表”变成“任期代表”，通过接访、走访等途径，在任期内履行代表职责，解决群众实际困难，密切党群关系，促进社会和谐。2011年3月30日，广东省委决定在顺德区等5个县（区）、17个镇街和4个机关企事业单位开展党代会常任制试点工作。

顺德区将党代会常任制试点工作与社会体制综合改革结合起来，以党代表工作室为平台，建立起“两代表一委员”（党代表、人大代表、政协委员）联系社区、倾听民意制度，初步探索出一套系统、有效、新颖的运作模式，使党代表工作室成为密切党群联系、加强协同共治、强化党的核心领导作用的重要载体。

（三）向体制外放权：政府向社会组织转移职能

随着经济的发展，社会越来越活跃，服务需求越来越“膨胀”，政府部门已经不可能“大包大揽”，也无力做到面面俱到。商会组织、慈善机构等社会组织，大多有相关专业经验，熟悉相应的服务领域，服务起来得心应手。在此语境下，政府向社会组织“放权”，可谓双赢之举，既可以将政府部门从“疲于应付”中解放出来，也可让社会组织“如鱼得水”，最终得实惠的是佛山市民。

作为目前全国唯一一个社会团体和民办非企业单位均超过1000个的地级市，佛山在向社会组织转移服务职能领域“先行一步”是水到渠成的事。《佛山市深化行政管理体制改革工作方案》明确提出，要坚决取消一批、下放一批、向社会转移一批行政审批职能，将部分行政职能转移给社会组织，打破政府大包大揽的传统模式，坚决将政府不该管、管不好的事项转移给社会，逐步形成“小政府、大社会”的治理模式。

佛山市研究制定了政府向社会组织转移职能相关的三项目录：一是具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录；二是编办清理政府部门可向社会组织转移的职能目录；三是财政局建立政府购买服务目录。通过制定向社会转移服务与管理事项目录，依法向具有资质条件的社会组织转移职能。整合精简审批事项，将一些行政审批中涉及的技术审查、一般性资格审查、职称评审等事项积极、稳妥地移交给事业单位、法定机构和社会组织，充分发挥这些部门的社会管理和服务作用。

五、政府服务供应链：政府扮演双重角色

供应链管理的主要目标在于用最少的成本在最短周期内提供最高效和优质的服务，从而让客户满意，政府公共服务提供机制的工作原理与供应链管理的工作原理有着相似之处。在政府提供公共服务的过程中，特别是在政府、企业和第三部门多元主体提供公共服务的具体过程中，存在一条以公众（企业、社会组织）需求为导向，政府为中心的公共服务供应链（如图2-1所示）。佛山市政府在公共服务提供过程中，比较早地开始注重加强与第三部门、私营部门的合作，通过整合多元主体的各种资源，密切形成合理、高效的供应机制，提升政府公共服务的供给效率和水平。

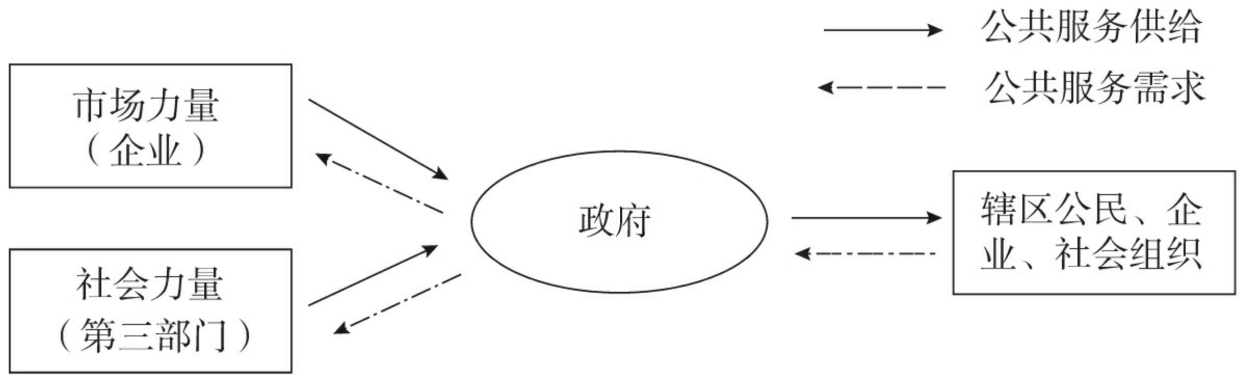


图2-1 政府公共服务供应链原理示意图

（一）经营城市，将市场力量引入公用事业供应链

为解决现代化大城市建设与资金的供需矛盾，提升城市建设管理水平，佛山市深化投融资体制改革，突破传统城市建设观念和模式，于2004年4月出台《佛山市推进城市可经营项目投资多元化市场化指导意见》，首创全面推进城市可经营项目市场化的“经营城市”模式。即政府

在市场经济条件下，按照经济规律，用资本化的手段、措施和管理方式将城市发展中的可经营性项目推向市场、推向社会。其核心在于借助市场化、资本化和国际化的运作，既解决了各级政府在现代化大城市建设中资金严重不足的瓶颈制约问题，又全面提升了城市管理、城市功能、环境、品质及其承载力、辐射力、带动力和竞争力，进而推动社会进步。

佛山市将城市资源按其性质分为三类：第一类是经营性项目，诸如城市基础设施、交通、环保、供水、供电、供气、垃圾处理设施、主要标的的冠名权以及各种产业等；第二类是非经营性项目，如城市河道治理、城市防灾体系、消防、公安、防空、水利等，通常称为公益性事业；第三类是准经营性项目，如机场、轨道交通、自来水管网、污水管网、体育场馆、教育、科技、文化、卫生等。

对于第一类项目，佛山市政府在经营城市中，尽可能地通过资本化的手段、措施和管理方式，把它们交给市场，交给社会，交给国内外各类投资者；对于第二类项目，在那些市场达不到的领域，政府责无旁贷地、全面地承担起对其建设、管理、发展的作用；对于第三类项目，根据城市发展、财政状况、资金流量、市场需求、社会承受力等因素来确定其是按可经营性项目来开发还是按公益性事业来管理。

（二）建立体系发达的供应链末端窗口——市区镇村多层次行政服务中心

行政服务中心是行政审批服务的集中载体。佛山市以“内联五区，外延村居”为总体思路，以“一村（居）一中心”或“多村（居）一中心”为主要模式，建立起市、区、镇（街）、村（居）四级行政服务中心网络，与群众日常生产生活密切相关的行政服务事项，逐步延伸到村（居）行政服务中心办理（代理）。

区级职能部门事权下放或服务延伸到镇（街）的事项，统一由镇（街）行政服务中心办理；镇（街）一级的其他公共服务事项，也按照便民高效的原则尽量集中到镇（街）行政服务中心办理。按照“政府服务延伸到村居”的要求，各镇（街）将政府服务领域与群众日常生产生活密切相关的服务事项，如民政、工商、税务、国土、规划、建设、环保、社保、医疗、计生、出入境、治安、流动人口管理等，逐步延伸到村（居）行政服务中心办理（代理）；村（居）行政服务中心在社区就业、劳动保障、救助、康复、文化、教育、卫生等领域开展“一站式”公共服务功能。

（三）政府服务供应链的激励机制：政府绩效管理

2012年初，广东省政府把佛山确定为开展绩效管理试点城市之一，绩效管理范围也从原来的部分领域扩大到佛山全市五区以及市相关部门。2013年3月，佛山市印发《佛山市绩效管理暂行办法》及《佛山市绩效管理暂行办法实施细则》，将五区以及67家市直单位列为绩效管理对象。

根据工作特点的不同，佛山市将绩效管理对象分成四类：第一类是佛山五区；第二类是经济管理类单位，包括市发改局、市经信局、市财政局等21个单位；第三类是社会管理类单位，包括市委政法委、市社工委、市中级法院、市检察院等21个单位；第四类是综合管理类单位，包括市纪委、市委办、市人大办等25个单位。佛山市绩效管理综合运用专家评审、社会评价、机关评价、指标评价、过程评价和察访核验等方法，开展全过程、全方位的绩效管理。佛山市在对五区的绩效评价建议中，客观评价权重占90%，主观评价即社会评价占10%（见表2-1）。在更为具体的客观评价三级指标中，城市升级三年行动计划完成率所占权重最高为8%，高于排在第二的“GDP增长率”3个百分点。

表2-1 佛山市区级绩效考评指标体系框架及权重 单位：%

维度	一级指标（权重）	二级指标（权重）	三级指标（权重）
客观评价	经济建设（31）	经济增长（5）	1.GDP 增长率（5）
		产业升级（12）	2. 投入产出率（3）
			3. 产业结构优化指数（3）
			4. 产业链招商完成率（3）
			5. 民营经济增加值发展速度（3）
		科技创新（8）	6. 创新型城市发展指数（4）
			7. 信息化发展指数（4）
		发展成果（6）	8. 居民收入发展指数（2）
			9. 地方公共财政预算收入增长率（2）
			10. 人均税收收入发展速度（2）
	城市建设（19）	城市升级（8）	11. 城市升级三年行动计划完成率（8）
		城市管理（2）	12. 城市管理指数（2）
		环境保护（9）	13. 财政性环保投入支出水平（2）
			14. 资源消耗指数（2）
			15. 主要污染物总量减排完成率（2）
			16. 生活垃圾无害化处理率（3）
	社会建设（25）	公共服务（10）	17. 教育现代化发展指数（2）
			18. 公共卫生发展指数（2）
			19. 公共文化体育发展指数（2）
			20. 社会保障发展指数（2）
			21. 交通及社区基础设施发展指数（2）
		公共安全（8）	22. 社会安全指数（4）
			23. 平安佛山指数（4）
		民主法治（3）	24. 民主法治建设指数（3）
		社会诚信（4）	25. 信用体系建设指数（2）
			26. 市场监管体系建设指数（2）
	政府建设（15）	管理创新（4）	27. 政府管理创新综合指数（4）
		依法行政（7）	28. 信息公开（2）
			29. 重大行政和工作过失（2）
			30. 党风廉政建设综合指数（3）
		行政成本（4）	31. 行政成本占财政一般预算支出比重（2）
			32. 财政透明度（2）
主观评价	社会评价（10）	服务满意度（10）	33. 社会满意度指数（10）

资料来源：《佛山市绩效管理暂行办法实施细则》，2013年3月12日

六、政府治理的未来探索：从转轨中政府走向规范化政府

（一）“改革基因”成就改革先锋

创新是佛山人跳动的脉搏，也是佛山发展的力量源泉。务实是佛山人流淌的血液，也是佛山一切发展成就的基础。

1.准确定位政府与市场的关系

在区域经济的竞争中，佛山无疑是成功的范例之一。佛山的成功可能有很多因素，但至少可以肯定，佛山较早地选择了让市场主体——企业（主要是民营企业）去创造GDP，而不是政府直接去创造GDP。即佛山一开始就选择了走市场化的道路，最终逐步走上以民营经济为主、外向型经济为主、中小企业（实体经济）为主的佛山特色之路。佛山没有选择依靠传统体制垄断资源经营获取发展的国有经济。民营经济发达是佛山经济发展的一个显著特点，也是市场经济成功的发展模式。

2.政府始终致力于为实体经济提供服务而不是越俎代庖

尽管民营经济有很多投资机会和诱惑，但佛山始终坚持发展制造业，发展实体经济，即使在金融危机后最困难的时候，制造业利润已经下降到很低时，佛山民营经济也没有转向其他投机色彩浓厚的领域。佛山民营经济扎根本土，资产负债水平较低，与本地经济的融合度高，适应市场、抗风险能力强。2003年，佛山在广东省出台意见后，制定了

《关于加快发展民营经济的决定的实施意见》，为金融危机时期佛山民营经济实现率先突围奠定了基础。政府不断完善为民营经济提供服务的工作网络。2004年，佛山市经贸局内设了“佛山中小企业局”，此后几年，佛山五区也相继设置了中小企业（管理）局；成立了促进民营经济发展联席会议制度。政府主动发挥社会力量的作用，在非政府层面，通过综合性和专业性社会服务机构为民营经济提供服务[注]。佛山的协会（商会）、促进会、战略联盟、信用担保联盟等在佛山的产业发展中发挥着积极、不可或缺的作用。

3.有“敢为天下先”的勇气

佛山始终以敢为人先的改革勇气著称。作为近代思想文化和近代产业的摇篮，佛山人孕育了敢想敢干、敢闯敢试、敢为人先的意识和商品经济意识。毗邻佛山的香港、澳门的发展现实激励着佛山人的改革意识、开放意识、竞争意识和市场经济意识，优越的地理环境鼓舞了佛山人创新求变意识和创造美好生活的意识。

改革开放35年来，佛山人以敢为人先的胆魄和实际行动对经济社会体制机制进行积极探索改革，创造了多个第一：首创“贷款修路、收费还贷”的模式；首创“六个轮子一起转”的混合民营化的南海模式；首创公有企业产权制度改革的顺德模式；首创以土地为中心的农村股份合作制模式；首创社会中介组织规范管理农村财务的模式，率先建立起全市城乡一体化的户籍管理制度；首创以资源整合的方式推进现代化大城市建设；首创全面推进城市可经营项目市场化的“经营城市”模式。

4.佛山较早尝到了改革红利

佛山不是经济特区，没有特区政策；不是省会城市，不具有中心城市地位；不是计划单列城市，较少得到国家资源；不是全国“较大的市”，没有地方立法权；不是沿海港口城市，没有发展大工业所需的天

然大港口。佛山在“五个不是”环境下，乘改革开放东风，铸造了辉煌的历史。

相比全国很多地区，佛山较早地通过三轮重要的改革创新（制度红利），经济社会发展迈上一个个台阶。从全国看，我国经济发展迈上新台阶，主要经历了三个重要的改革阶段。80年代初期，以农村改革和城市企业改革为主。90年代初期，以市场化改革为主。21世纪前十年，以加入WTO推进改革开放为主。佛山也经历了三个阶段，但起步比全国要早，享受的改革红利也比全国要早。

5.佛山有主动改革的“基因”

时任中共中央政治局委员、广东省委书记的汪洋主政改革开放前沿阵地广东省，曾经感言，改革就是革自己的命，如割肉一样痛苦[注]。纵观世界近现代以来的改革历史，鲜有政府主动改革的案例。改革是对旧有的东西的推陈出新，改革就意味着调整，改革甚至就像革命，需要有坚毅的决心和做出痛苦取舍的决定，所以改革向来不是人人趋之的好差事。但佛山的政府治理有自己的特点，在佛山的调研就能感觉到，佛山当地领导干部也跟我们反映，包括顺德、南海等县在内，佛山人有一个叫改革的基因，自己有改革的动力，不像其他地方改革是被动为之，他们已经很好，但还是积极主动去改革。为什么？中国的农村改革从小岗村发端，很多时候是被逼到边缘才穷则思变想要创新[注]，但是佛山、南海是主动地想办法，顺德搞改革也不是迫于市场发展的需要，这就是佛山主动改革与其他地区被动改革的根本区别。佛山市通过不断地主动深化改革，尤其是行政管理体制改革，致力于打造佛山“高人一等”的体制机制优势，营造“高人一等”的营商环境，从而不断增强全市的发展动力、活力。

> “我们自己看自己，佛山发展空间不大，又不是特区，少有特殊政策扶持，也没有丰厚的资源禀赋；向外看，我们的城市环境比

不过苏州，资本便利追不上无锡，文化教育不及身边的广州。未来我们凭什么发展，凭什么提升我们的竞争力，凭什么不被‘边缘化’？我看还要靠我们的‘传家宝’——改革。”

——佛山市市长刘悦伦在行政管理体制改革试点工作动员会上的讲话

6.践行少说多做的务实之风

“空谈误国，实干兴邦”，这是中共中央总书记习近平同志的一句被广为流传的名言，用来形容佛山的改革风格，再贴切不过了。佛山的改革实践就像佛山的实体经济特点一样，实实在在，没有注入太多虚假的东西。佛山不是改革的特区，没有那么显赫的“窗口”效应，但佛山也在不停地改革创新，涌现了很多鲜活的案例和成功的经验。外界听到、了解的好像不多，这与佛山的务实之风有很大关系。佛山改革，少说多做，甚至做了不说，改革创新作风务实，或者比较“低调”。中国古来有“枪打出头鸟”“树大招风”等训诫，佛山地处改革开放的前沿地区，在长期岭南文化的熏陶下，改革创新的路径和作风也都尽显自身特色。

（二）佛山遇到一些烦恼

佛山的成就说明，佛山的经验在于政府管得少才管得好，佛山的烦恼也在于管得太少，政府这只看得见的手有时想管又管不了。

1.政府看得见的手被削弱的烦恼

佛山一直在推进放权，向区、镇（街）下放了很多管理权限，向市场和社会下放了很多权限，可以说，能放的都下放了，佛山市级似乎没有多少实权了。下放权限是好事，特别是在我们从计划经济全能政府向

市场经济服务政府转型的过程中，政府管得过多是普遍现象。但是，就像一枚硬币的两面，在没有达到既定的发展阶段或满足某些条件下，管理权限的下放也会产生新的问题。管理权限的让渡导致了政府这只看得见的手被明显削弱了，佛山的烦恼也就随之而来了。

佛山市级财力相对弱，佛山市建设环城高速，需要各区出力，但市级财政统筹权限有限，市里要建设类似这样的大型基础设施就显得力不从心。同时，佛山城市规划管理权过度下放，也值得反思与改进。近几年，市政府陆续向各区下放行政管理事权，城市规划管理权也随之下放，区规划分局人事和财政权归属区政府管理，基本维持了行政区划调整前作为县级市的规划管理权限。规划事权的过度下放弱化了市级政府对资源配置和空间布局优化统筹的力度，各区都有自己的发展思路和方向，都在打造自己的"中心"，无法形成打造佛山市"强中心"的合力，使得佛山市空有大城市的实力和规模，却无大城市的空间形态。

佛山市下一步考虑对"强中心"地区采取"事权上收、服务前移"的做法，纳入市级规划事权管理，由市规划局直接负责"一书两证"的规划管理；进一步理顺市、区、镇（街）三级规划管理事权，根据经济社会发展的需要适时对各级事权进行动态调整，强化市一级的规划统筹功能；将对打造"强中心"做出贡献的项目，规划布置在中心区，集全市之力重点推进，以加快和保障项目的实施进度和质量，增强各区对"强中心"的认同感。另外，加强对区级规划事权的统筹和监督，敦促各区优先推进市级项目，在确保市级项目特别是"强中心"项目圆满完成的前提下，再实施区级城市升级项目，并避免重复建设。

2.二元结构下的城乡土地利益冲突制约佛山发展

目前佛山城镇化率是94.86%，达到了发达国家的水平。但佛山城镇化率数值仅仅代表全市从事非农产业的人口比例，不能全面反映城镇化发展的真实水平。在城市空间布局上，由于过多照顾区、镇（街）利

益，特别是村镇发展规划不合理和各自盲目发展，造成城市空间布局优化提升难，整体仍然是“村村像城镇、镇镇像农村”的状况。造成这一状况的根源，也在于佛山的城市体制。

近年来，佛山一直推进城乡一体化，逐步实现了户籍管理、城乡规划、低保标准、基本医疗保险、劳动就业服务、义务教育、公共基础设施建设七个统一。但大片城区仍然保留着农村集体土地、村委会和村民小组管理、宅基地、集体经济负担社区公共设施建设和服务费用开支等农村痕迹，尤其是基层核心的土地制度还是农村体制。

佛山面积3800平方公里，建设用地1500平方公里，其中国有建设用地800平方公里，集体建设用地700平方公里。国有用地主要用于道路交通、重大城市基础设施和商品房建设，工业和商业用地主要靠集体建设用地来解决。正因为佛山是一个从农业成长起来的新兴城市，除中心城区20多平方公里的老城区是连片国有土地外，其他地方都穿插着大大小小分属不同村民小组的集体土地，就是在中心城区的禅城区同济东路和朝安路两侧30米范围内，集体土地就占了六成多。因而佛山社会基层的主体仍然是农村体制，是一个“上身穿着西装、脚上穿着草鞋”的城市。在这样一个地区推进城市化，农民的土地利益诉求得不到满足，城市升级步履维艰。当前，佛山产业升级、城市升级和幸福家园建设三大任务都有一个共同的矛盾焦点，那就是城市基层的农村体制和土地问题犹如软地基，无法建设高楼大厦。

3.如何掌握顶层目标与基层意愿契合的艺术

佛山是全国600多个城市中一朵闪亮的经济奇葩，但佛山在偌大的中国版图上，又只是一个点，佛山的改革创新和发展都离不开改革开放的大环境，因此，在遇到中国转型时期的共性问题上，佛山也不能独善其身。佛山推进改革也遇到了上层体制的瓶颈问题。在我们看来，佛山在很多改革举措或者思路上，有这么一个感觉，在顶层推动比较有困难

或者受到很多约束的情况下，佛山极大地去调动基层的创造力与创新，放手鼓励基层和群众去创新、去改革，他们的改革动力或者是源泉是源源不断的。佛山地方政府具有政策变通的胆略和智慧，佛山政府赋予基层强大的创新精神与动力。

在都面临体制束缚的大环境下，地方政府怎么推动发展？为什么同样的法制和政策，有的地方发展了，有的地方没有，有的发展很快，有的很慢？佛山就发展很快。佛山地方政府敢于主动推进自下而上的改革创新，佛山也向上级负责，但没有完全限于上级的约束和条条框框中。实际上佛山市政府受到的约束也比较多。例如大部制为什么不在全市或市一级整体推行，主要是上面推行起来做起来有困难，如果区里做，市里没有对口的部门还可以挡一挡，但如果市里跟中央对不上号，也不好办。这就说明改革要全面系统，一个点改了怎么可能。佛山要继续在改革创新上结出源源不断的硕果，要把佛山基层和群众的创新意愿与顶层的目标取向有机结合，寻找这种结合点是政府治理的智慧和艺术。

（三）从佛山看中国：重新认识政府与市场关系的建议

佛山是一个典型。佛山的发展故事，是对政府与市场关系的重新定义和认识，充满启发。政府在发展经济和提供公共服务上扮演着双重角色。在这两个角色中，政府的补位与退位都发挥了关键作用。今后，随着市场机制的完善和在更多领域发挥的作用，政府及时退位就非常关键。

（1）在完善市场经济进程中政府要侧重恰当补位和退位。在中国式的政府与市场关系中，政府补位成就了前30年的发展。在以佛山为代表的市场经济先发展地区，由于政府的补位弥补了市场经济阶段性的不足，对市场经济的成长、发展和繁荣发挥了关键性的作用。但现在随着

市场经济的发展，政府曾经介入的部位正在干扰市场经济的运行，因此，必须重新调整政府的定位。今后，在向市场经济的转型中，政府的退位将是市场经济完善的关键。透过佛山案例，我们可以看到政府的补位与退位不仅伴随着前30年的发展，也将持续伴随今后30年的发展。

（2）转换政府经济主体角色与创新政府经济主体的实现形式。无可争议，企业应是市场经济的主体部分，但在中国，拥有庞大国有经济部门的政府，也是经济主体相当重要的一部分。在过去很长时期，政府是全能政府，既是经济直接参与者，也是所有者和管理者。步入转型时期的政府，在垄断领域直接参与经济，要在更多市场竞争领域放开让多种经济主体公平竞争。今后，建设更加规范的政府，政府作为经济主体的角色要逐步淡化，更多的是要探索创新政府作为经济主体的实现形式，如探索国有企业的资本实现形态。

（3）政府逐步回归履行更加纯正的公共服务角色。纠正过去在公共服务上政府“全包全揽”和“过度市场化”两种倾向。在市场经济体制下，提供公共服务是政府的基本职责，也是最主要的职责，这也是党的十八大提出的政府职能定位的三方向之一。政府公共服务角色恰当回归以后，基本公共服务逐步全民免费提供，如基本公共教育、基本医疗服务、基本养老服务等，政府要向辖区居民免费提供，并取消户籍限制。公立与民营各自发展，改组公共服务体系，所有政府提供公共服务的主体，政府严格监管逐利行为。在健全的监管制度下，放开社会力量举办公共服务。对于公共创新体系，企业无力承担，经济社会发展又有迫切需求，政府应恢复和维持与支撑中国高水平发展需求相适应的公共创新体系。

（4）建立管理重心下沉的新型中央与地方政府关系。佛山的经验证明，政府合理分权和放权，成为构建佛山政府关系的制度基础。佛山市作为一个地级政府，其权限非常有限。但佛山市政府将大量的权限都下放并配置到更有效率的部位，如区、镇（街）、村级社区等基层单

位，从而进一步激发市场主体的活力。从佛山推至全国，短期内，中央向地方特别是基层转移职能，地方政府管理重心下沉。公共服务需求提升，社会矛盾增多，都需要政府的管理重心向基层转移。中期内，进行中央和地方事权再分配。完全属于中央政府的事权，在地方不再重复设置机构，而是建立派出机构或办事机构。将地方负责的事权，完全交由地方管理。长期内，改革地方政府及其部门行政首长的产生方式，由辖区居民选举产生，对辖区居民负责。

（5）政府在法治框架下更大程度地释放基层创新活力。改革的活力形成既来自顶层设计，也来自基层创新。在顶层设计决断不下的情况下，不妨让基层去试去闯。佛山没有改革特区的政策扶持，但佛山涌动“改革基因”。在比较开明宽松的政策环境下，基层的创新动力源源不断。凭借毗邻港澳的区位和信息优势，佛山基层敏锐的洞察力深刻体现在经济“春江水暖鸭先知”的先知先觉，较早摆脱计划经济思想束缚推进“六个轮子一起转”，在市场经济春天来临之际又抢先一步大搞土地股份合作制，简政放权、地方大部制改革也都走在了时代前列。所以，一个宽松的环境对中国基层的创新活力不可估量。

（6）创新政府服务方式与政府服务供应链。借鉴全球先进模式，将政府提供基础设施、产业发展、金融、创新体系、社会福利等都纳入政府服务供应链管理。发挥信息化和智慧城市功能，在全球范围内组织政府服务资源。将市场力量引入公用事业供应链，并向社会组织购买公共服务，将社会力量纳入公共服务供应链。制定政府购买服务的标准和规范，建立以项目为导向的政府向社会组织购买服务机制。建立政府购买服务的经费标准和绩效考核体系，形成财政资金分配新机制。建立体系发达的供应链末端窗口——市区镇村多层次行政服务中心。健全政府服务供应链的激励机制，推进政府绩效管理，并引入社会评价。

---

1. 佛山市政研室：佛山市民营经济发展的特色和做法。
2. 2013年3月7日，全国“两会”期间汪洋参加安徽代表团讨论时讲道，改革实际上就是拿

刀割自己的肉，需要全体下决心，必须要坚定信心。

3. 20世纪80年代，安徽凤阳小岗村农民苦于生存压力推行联产家庭承包经营改革。90年代，中国国有企业苦于经营压力开始了企业为中心的改革路径。

第三章 五年规划引领经济社会发展和社会契约关系

各级政府定期编制经济和社会发展五年规划[注]和相应的年度计划是中国经济社会发展的一个重要特征。即使是在改革开放之后，这种传统仍然得以保留。从全球来看，编制计划或规划绝非中国或者社会主义国家独有，历史上欧洲大陆非社会主义国家[注]、很多发展中国家都制定过中长期计划，现如今仍然有不少国家制定经济计划，或者与之类似的战略规划[注]。

在中国，五年规划的功能定位及其影响经济社会发展的机制在不同历史阶段是不同的，其功能定位随着经济体制的改革有所变化，现在的五年规划在内涵上与计划经济体制下的五年计划有很大不同。在计划经济体制下，五年计划及相应的年度计划“主导”经济社会发展，它是各级政府执行经济建设任务的目标书；在当前的市场经济体制下，五年规划发挥的是“引领”而不是“主导”作用。需要明确指出的是，五年规划对中国的经济社会发展起了重要作用，但绝非经济发展的决定因素。按照奈斯比特的说法[注]，中国是“规划森林，让树木自由成长”。当前五年规划引领经济社会发展主要是宏观战略层面，只有少部分直接微观干预。本书将以中国广东省佛山市为例，对五年计划或规划在经济社会发展中的作用变迁，以及五年规划的社会契约性质开展研究[注]。

---

1. 更早的时候称为五年计划，从2006年起的“十一五”改称规划。本课题所研究的“计划”“五年计划”“计划体制”均指管理层面的“计划”，而“计划经济”中的“计划”则指制度层面的。与此同时，政府管理经济社会的手段很多，包括计划、财政政策、货币政策等，这些可以被理解为广义的计划，而本书研究的是狭义的计划，即以计划“本子”为载体的计划。

2. 从1946年开始，法国也定期编制经济计划，在20世纪90年代之前，法国共制定了9个经济计划。参见彼得·霍尔。驾驭经济：英国和法国国家干预的政治学[M].南京：江苏人民出版社，2008.

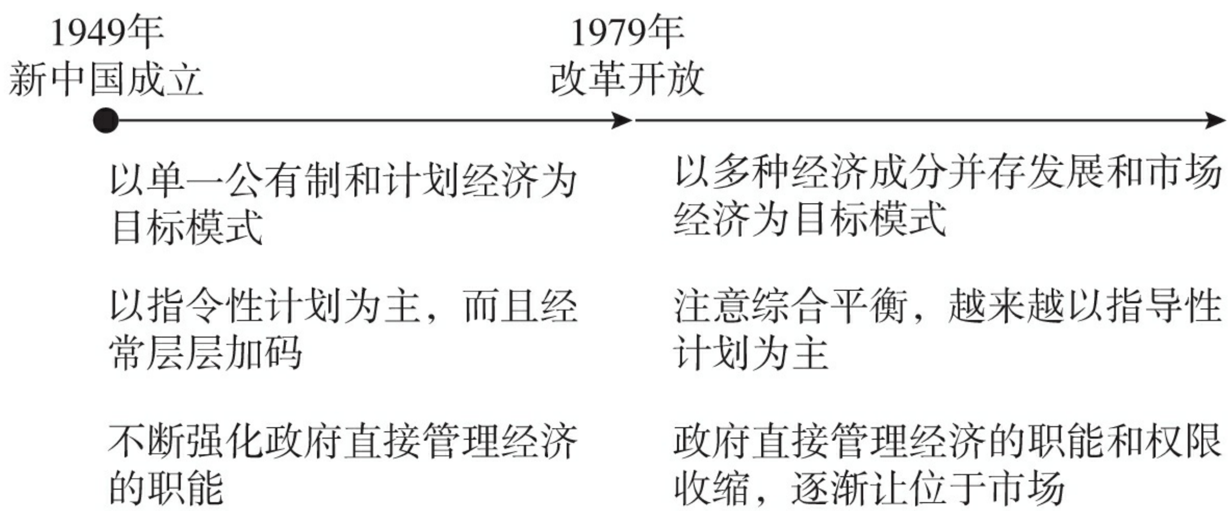
3. 杨伟民。发展规划的理论和实践[M].北京：清华大学出版社，2010.

4. 约翰·奈斯比特，多丽丝·奈斯比特。中国大趋势：新社会的八大支柱[M].北京：中华工商联合出版社，2009.

5. 限于目前可以获得的历史材料，本书研究的重点时间段为改革开放之后的佛山。根据佛山市档案馆提供的资料清单，本研究可供参考的历史资料包括1982年到2006年间的若干份佛山市（市直）国民经济和社会发展年度计划（或市政府下达的计划），以及佛山市（市直）国民经济和社会发展“九五”和“十五”规划。

一、体制转轨与国家五年规划

从1953年编制第一个五年计划开始，中国已经编制了13个五年规划（或计划，下同）。其中，“一五”计划到“五五”计划是在计划经济体制下编制实施的，其后的五年规划都是在转型阶段编制实施的。随着中国经济体制改革的不断深化，五年规划的功能定位以及相应的五年规划思路都发生了重要改变。这种改变是一个不断探索的过程，它与中国渐进式改革相适应。五年规划自身的调整是转型过程中“政府—市场”关系调整的重要内容。



在计划经济体制下，计划的基本属性是行政指令性的，“大而全”的计划“一统天下”，从宏观到微观，从公共品到非公共品领域都由指令性计划直接干预，计划取代了市场对资源进行配置。其运行机制是“钱随物走，钱物都随计划走”，计划主导了经济社会的方方面面[注]。在市场经济体制下，计划或规划的功能是反映和引导市场而非取代市场，规划的性质是“宏观性、战略性和政策性”。规划本身是以市场理念为基础，规划编制被要求尊重市场规律。现如今，五年规划的定位已经变得越发

清晰。如国家“十二五”规划纲要明确指出其功能定位是“阐明国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为”。是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。

专栏3-1

自新中国成立以来历次五年规划（计划）的功能定位

“一五”（1953~1957年）：有计划地发展和改造国民经济，推动工业化。

“二五”到“五五”（1958~1980年）：国民经济发展计划。

“六五”（1981~1985年）：经济建设、经济管理、社会建设。

“七五”（1986~1990年）：宏观上对经济活动进行管理、调节和控制的主要依据，保证国民经济大体按比例协调发展。

“八五”（1991~1995年）：规定经济社会发展的任务、方向、政策和改革开放总体部署。

“九五”（1996~2000年）：宏观性、战略性、政策性，指标总体上是指导性、预测性。

“十五”（2001~2005年）：阐述国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为方向。

“十一五”（2006~2010年）：阐述国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为方向，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。

“十二五”（2011~2015年）：阐明国家战略意图，明确政府工作重点，引导市场主体行为，是未来五年我国经济社会发展的宏伟蓝图，是全国各族人民共同的行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。

资料来源：整理自官方发布的历次五年规划（计划）文本

在五年规划的自我转型过程中，以下三点尤其值得关注：一是五年规划的目标设定更为务实。虽然历次五年规划的总体目标都体现了经济社会发展的阶段性特征，但总体来看，计划经济体制下的计划目标都定得很高，而转型阶段的规划总体目标更加务实。二是五年规划的实物量指标在不断减少，给市场配置资源腾出了巨大空间。“六五”计划有65种实物量指标，到“八五”计划已经减少到29种，“九五”计划虽然还有12个实物量指标，但多为预测性的，事实上已经取消了对工农业产品生产下达计划；“十五”计划中，剩下的实物量预测指标也基本被取消。三是五年规划大幅度增加了公共服务和社会发展的指标。“六五”计划的经济发展类指标和社会发展类指标的比例大约是3：2，而在“十二五”规划纲要中，两者的比例大体已经调整到1：4。更为重要的是，经济类指标已经全部变成预期性的，而很多社会类指标却是约束性的。这些调整与政府和市场职能的重新划分相一致。

专栏3-2

自新中国成立以来历次五年规划（计划）的总体目标

“一五”（1953~1957年）：工业增速，超英赶美。

“二五”（1958~1962年）：毛泽东等中央领导将15年的超英赶美战略变成10年，在“大跃进”的高潮阶段，毛泽东兴奋地将其降到7年，之后又降到2~3年。

“三五”（1966~1970年）：立足于战争，从准备大打、早打出发，积极备战，把国防建设放在第一位，加快“三线”建设。

“四五”（1971~1975年）：狠抓战备，集中力量建设大三线强大的战略后方，狠抓钢铁、军工，大力发展新技术，赶超世界先进水平。

“五五”（1976~1980年）：提出“调整、改革、整顿、提高”方针。

“六五”（1981~1985年）：继续贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”方针，要分两步走。

“七五”（1986~1990年）：力争在5年或者更长时间内，基本上奠定有中国特色的新型社会主义经济体制的基础。

“八五”（1991~1995年）：“对内改革，对外开放。”

“九五”（1996~2000年）：全面完成现代化建设的第二步战略部署，基本消除贫困现象，人民生活达到小康水平，初步建立社会主义市场经济体制。

“十五”（2001~2005年）：让民众感受“更宽裕的小康”。

“十一五”（2006~2010年）：全面建设小康社会，全面贯彻落实科学发展观。

“十二五”（2011~2015年）：以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线。

资料来源：整理自官方发布的历次五年规划（计划）文本

---

1. 白和金，深化年度计划改革研究[R].国家发展改革委宏观经济研究院内部报告，2011.

二、“中央—地方”关系调整下的佛山五年规划

很多学者认为，“分权式改革”是中国道路的重要特征，是创造经济奇迹的重要原因，特别是财政分权（国外学者也称为“财政联邦制”）被认为形成了地方政府发展本地经济的激励机制，国内外均有大量的文献对此进行研究。但是，在这种激励机制下，地方政府要想切实地发展本地经济，需要一系列的工具和手段。在市场化的改革进程中，政府可以支配的经济管理工具非常有限，尤其是地方政府，其可资利用的工具主要包括规划、财政、国有经济部门、土地和资源等。其中，规划是最具综合性的工具，也是地方政府阐释发展理念和目标，描绘地方发展蓝图的最主要工具。基于这种战略性特征，规划在某种意义上是其他工具的纲领，相关政策措施的制定要与规划目标和内容相容或者衔接。

（一）佛山五年规划的“本地化”

自改革开放以来，与其他地方一样，佛山也逐步从计划经济体制中走了出来。然而，在巨大的体制惯性和路径依赖的作用下，改革开放之后的很长一段时期，五年计划仍然是佛山当地政府管理本地经济的最重要工具。但是，随着“中央—地方”关系的不断调整，五年计划的重心逐步发生了改变，地方自主权扩大带来的最显著影响就是佛山市五年规划的渐进式“本地化”，并最终实现了由分解上级计划到制定本地发展战略的转变。

在改革开放初期，计划经济体制仍然在全国范围内处于支配地位。

佛山作为较早进行体制改革的地区必须兼顾全国大局与本地发展的协调问题，在这个问题上，佛山五年计划的编写也坚守了中国始终存在着“表达与实践相分离”的传统[注]，即在规划表述上仍然与大的体制保持一致，但同时利用改革政策留下的操作口子，在实践中不断探索本地的发展模式。

1979年，广东省在中央的统一领导下实行大包干。在此背景下，又根据省内不同地区的实际情况，在省以下实施了“划分收支、分级包干”“划分税种、核定收支，分级包干、一定五年”和“调整部分财政收入上交市的上交办法”等项政策。这种包干制在一定程度上调动了佛山地方政府当家理财、增收节支的积极性，但是由于这一阶段国家计划仍然发挥着主导作用，佛山市五年计划主要还是作为国家、省五年计划的分解而存在。以1983年的年度计划为例，大部分计划指标属于省计划指标的分解，在佛山地区计委《佛山地区1983年国民经济和社会发展计划安排的说明》（1982年12月27日，以下简称“计委说明”）中可以看到，虽然佛山市政府也意识到很多指标脱离了佛山的实际情况，但是却必须按照自上而下的程序进行分解。

比如，在农业生产方面，由于广东率先放开了河鲜、蔬菜、鱼塘的价格，由此激励了农民大搞种养。在农用地一定的情况下，这就带来了一个问题，大搞种养将直接减少水稻的播种面积。计委说明中有这么一段话折射了其中的利益博弈，“经过同各县市计委商量，无论粮食或是水稻面积，很难满足省计划面积的要求数”。在这个问题上，佛山计划坚持了一定的自主性，当年“（佛山）地区计划只安排粮食946万亩，粮食总产54.8亿斤”。但是即使存在这种自主性，计划要求“各地在执行中，水稻面积要有所增加，至少也不能再缩减了，粮食产量要力争达到或超过历史最高的56亿斤的水平”。然而，紧随其后，我们又看到计委说明中写道：“我区耕地不多，但大搞种养，发展淡水养鱼、畜牧业和水果及其农副产品加工业，潜力很大，大有可为。”从上述表述来看，佛山地方政府已经在计划中试图增加地方的自主性，虽然仍然受到上级

计划分解的较大束缚。

如果说“六五”时期佛山五年计划仍然是按照国家和省计划分解确定，那么随着全国改革开放的力度进一步加大，以及广东省逐步实施国营企业扩大自主权试点、流通体制改革以及经济特区建设等，特别是1982年10月，佛山被列入全国29个甲类地区开放城市，1985年5月，广州、佛山、江门、湛江市进入全国经济体制综合改革试点城市之列，佛山地方政府发展经济的自主权得到了明显提升。在该过程中，1983年中共佛山市委政策研究室撰写了《关于佛山市经济社会发展战略问题的初步探讨》一文，在研究层面对“本地化”的发展战略进行了分析，提出了在战略思想上要做到“五个充分认识”（基本是围绕佛山的本地发展基础和国家给予的支持政策）。在此基础上，市委政策研究室还提出了经济发展的十大任务目标，并提出了实现这些目标的“两步走”战略。

专栏3-3

“五个充分认识”

1. 充分认识佛山市在珠江三角洲经济区，在全省、全国的地位和作用，明确中央和省委对佛山的要求，确立先走一步，先富起来的思想，在现有优势和基础上大步前进，为全省、全国的现代化建设做出贡献。

2. 充分认识佛山市的经济特点和优势，认识制约将来发展的主要矛盾，一定要把全部经济工作转移到提高经济效应为中心的轨道上来，实现经济增长与经济效应的统一。坚持轻型的经济结构，大力发展优势产业和优质产品，坚持发展商品经济，坚持劳动密集型和技术密集型相结合，十分重视科学技术的进步。

3. 充分认识市领导县新体制的新要求，统筹安排城乡的经济建设，对县（市）要放手、放权、要帮、要促，充分发挥城乡各自优势，调动各级积极性。走以城市为中心，以农村为基础，以小城镇为纽带，城乡经济协调发展的新路子。

4. 充分认识中央对广东实行的特殊政策、灵活措施的重要意义，坚持对外开放，对内联合的原则，大胆开拓两个市场，大力发展对外经济，坚持开放型、不搞封闭式，把佛山同整个珠江三角洲经济区，同华南协作区，同全国各地，甚至同国际市场联系起来，逐步建立起“内联外挤”开放性的经济。

5. 充分认识佛山地处祖国南大门的特殊位置，一定要在抓好物质文明建设的同时，抓好精神文明建设，做到两者结合，相互促进。统筹安排生产建设和人民生活。

资料来源：中共佛山市委政策研究室。关于佛山市经济社会发展战略问题的初步探讨。佛山市档案馆（编号：0080-023-046-002.），1983.

整体来看，佛山“七五”计划已经在很大程度上实现了“本地化”。在之后的几个五年计划中，“从佛山市情出发”、落地编计划，逐步成为五年计划编制的核心出发点，“本地化”的特征更为明显。

（二）佛山五年规划的“产业化”

地方自主权扩大，给五年规划编制带来的另外一个显著影响是五年规划的“产业化”。产业是经济发展的主要载体，佛山五年规划在向“本地化”转变的同时，也逐步凸显出“产业化”特征，即五年规划以产业发展规划为核心内容，战略构想主要围绕产业方面进行搭建。当然，五年规划的“产业化”并不是指五年规划在篇幅上的产业化，而是指五年规划对产业发展的重视程度将快速提高。

佛山“七五”计划的奋斗目标是“在提高经济效益和社会效益的前提下，保持国民经济持续、稳定、协调发展”。五年计划的核心部分“经济和社会发展计划要点”总共有11部分，分别是农业、工业、交通邮电能

源、对外经济贸易、商业服务业、固定资产投资、科技、教育、文化卫生体育、人民生活和社会保障、城乡建设和环境保护。从计划的详尽程度来看，这11部分大体相同。

“八五”计划时奋斗目标则变成了“以国内市场为依托，以发展外向型经济为主攻方向，以提高经济效益为中心，以优化产业、产品结构为重点，依靠科技进步，推动佛山经济沿着良性循环轨道，向高层次、高科技、高效益方向，持续、稳定、协调发展”。优化产业、产品结构首次成为佛山五年计划的重点，这种以产业发展为重点的导向一直延续至今。

到“十二五”规划，甚至在指导思想上就对产业发展进行了特别说明，确定“加快建设现代制造基地、产业服务中心、岭南文化名城、美丽富裕家园，实现产业转型、城市转型和环境再造”作为佛山市经济社会发展的指导思想。与此同时，为了实现规划提出的目标，“十二五”规划还提出了要“切实做到‘六个坚持’”，其中有多个“坚持”与产业发展直接相关。如第一个坚持讲的是产业“结构优化”，第二个坚持讲的是“坚持产业融合、联动发展，在发展培育新兴产业的同时改造提升传统产业”。

根据一些公开的研究，很多地方的五年规划也存在产业化倾向，并且往往只是“单纯注重发展什么产业，而忽视在什么地方适宜发展这些产业”[注]。值得注意的是，虽然都存在“产业化”特征，但佛山五年规划的“产业化”又与很多地方不同，因为佛山五年规划的“产业化”基本是在“本地化”下的“产业化”，五年规划中的很多重点产业都具有较好的发展基础，或者具备明显的比较优势[注]。

（三）“本地化”“产业化”带来的利与弊

1.国家规划和地方规划的博弈

地方自主权扩大之后，本地化的地方五年规划成为地方政府执行的核心计划本子，而全国经济又是由地方经济构成的，这就形成了房维中所说的“以地方计划为主的计划体制”[注]。从当前的计划体系来看，全国性的发展战略、生产力布局、产业政策、技术政策、分配政策、经济的总量平衡和结构调整，由国家规划和计划确定；在全国规划和计划的指导下，各地区的经济活动，由省、自治区、直辖市进行规划和组织管理。除了部分约束性指标之外，国家规划中的大部分目标和任务并不向地方下达。在宏观性、战略性和政策性的定位下，国家规划中的大部分目标和任务也是无法或不宜硬性下达。因此，国家规划的实施职责主要落在了中央部门，而非地方政府。与此同时，我国规划实施效果的评估工作相对滞后，除了能耗等少数几个严控指标之外，在平时工作中难以对规划实施进度有准确的把握，即使做了中期评估和最终评估，评估结果只是作为下次编制规划的参考，而不是问责的工具。

佛山市五年计划的本地化初衷是实现“以地方计划为主”指导本地经济社会发展。因此，以本地五年计划为依据发展地方经济无可厚非。然而，从全国的角度来看，就可能形成“地区分割，自成体系，统一市场难以形成，全国不是一盘棋，不知道是多少盘棋，水多加面，面多加水，造成大量的重复生产和重复建设，造成资源的极大浪费”。这就使得五年规划陷入了经典的“囚徒困境”。地方五年规划基于本地现实是理性的，但是所有理性的地方规划形成的宏观结果却是非理性的。由于地方自主权的扩大，国家五年规划并不能对此发挥足够强大的协调作用，进而产生了各类重要的宏观经济现象[注]。这里尤其需要注意这种冲突带来的重复建设问题，因为这极易产生产能过剩问题，最终也会对本地产业发展造成巨大负面影响。

以佛山市的纺织行业发展为例。改革开放初期，轻纺工业是佛山的支柱产业，在佛山市的“七五”“八五”乃至“九五”计划中，都将轻纺工业

作为重点加以规划，并提出了相关建设项目。然而，轻纺工业具有进入门槛低等特征，改革开放之后全国很多地方的五年计划都将轻纺工业作为重点并加以规划发展。到1993年，已经形成了严重的产能过剩。之后虽然纺织业的投资有所下降，但是惯性难减，到1998年，各地区迫不得已进行了“限产压锭”。

再以家电行业为例。在第一批创业者论证了“电冰箱是一个具有广阔前景的家电产品”之后[注]，佛山市“七五”至“九五”计划都正式将家电工业作为重点产业加以规划。在这样的背景下，科龙集团（前身是顺德珠江电冰箱厂）、美的等电器行业龙头企业蓬勃发展起来。然后，在佛山家电行业的整个发展过程中，也遭遇过产能过剩，只不过在家电行业，佛山成功实现了突围。根据魏后凯的研究[注]，我国家电行业在20世纪80年代实现了急剧扩张，并伴随着大量的“重复建设、重复引进”，导致家电行业生产能力趋于过剩，到90年代，已经逐步由卖方市场转变为买方市场。

所幸的是，佛山五年计划对此问题进行了拆解，佛山“八五”计划对家电行业的规划是“积极提高和发展”，但是在残酷的市场环境下，“九五”计划转变了对该行业发展的思路，明确提出了“促进大宗家电产品提高质量、扩大规模，大力开发小家电产品，逐步实现各类家电产品电子化、自动化、智能化”的目标。[注]佛山“九五”计划对家电行业发展思路的上述转变是在政府部门和家电企业意识到了重复低水平建设带来的危害之后，对转型发展达成的共识。它在很大程度上影响到了佛山家电行业之后的发展。

2.地方政府和市场的博弈

在“政府—市场”关系的调整过程中，佛山五年规划与国家五年规划的转型一致，也实现了几个重要转变。概括起来主要有三点：一是从计划安排为主转向战略阐述与宏观指导为主，这从佛山历次规划文本中能

够得到充分证明。二是大部分指标属性从指令性转向指导性或预期性。如1985年的计划草案中写道，“除水泥、平板玻璃的上调量，变压器的统配量，电力电缆、化纤和卷烟的产量共6种是在国家指令性计划外，其余产品均属指导性计划，由各地、各部门根据市场的需要和原材料的供应可能，努力组织实施”。在佛山的“十二五”规划纲要中，属于指令性，或者称为约束性的指标已经减少到8项。三是指令性指标或约束性指标设置的关键领域发生改变。虽然大部分指标已经从指令性转向指导性、预期性，但是在佛山的五年规划中，始终存在重要的约束性指标。“七五”“八五”计划的约束性指标还主要集中在能源、原材料等领域，而随着我国经济的发展，特别是近年来，能源消耗、节能减排等成为经济发展的重要制约，因此，佛山“十一五”和“十二五”规划纲要都提出了节能减排的约束性指标。

佛山五年计划还具有一个重要特点，即规划本身逐步涵盖改革和市场经济的培育任务。在改革方面，以佛山“八五”计划为例，“八五”计划纲要制定了10项发展任务，第一项是经济增长目标，紧随其后的第二项就是改革任务。计划纲要写道“深化改革，搞好城市、农村和综合改革，建立起适合计划经济和市场调节相结合运行机制的宏观调控体系”。在之后的年度计划和五年规划中，也都有相关的改革内容。在佛山市“十二五”规划中，有“深化体制机制改革，激发发展活力”专章讲述改革任务，并且在其他部分也涉及了诸多改革问题。在市场经济的培育方面，除了不断赋予市场主体自主权之外，佛山五年规划的一个重要内容就是建立市场经济发展所需的基础设施。从佛山的“七五”计划到“十二五”规划，都可以见到大量关于基础设施建设的计划内容，这些基础设施的建成降低了当地市场经济发展的交易成本，同时也促进了佛山与周边经济体的联系。以“十二五”规划为例，其中涉及了大量的广佛同城化需要的基础设施建设，这些基础设施的建成将对开拓佛山发展空间起到重要基础作用。

---

1. 黄宗智。清代的法律、社会与文化：民法的表达与实践[M].上海：上海书店出版社，

2001.

2. 袁喜禄。市县规划体制及改革[M]//载杨伟民主编。发展规划的理论和实践。北京：清华大学出版社，2010.

3. 需要指出的是，佛山五年规划“产业化”之所以存在这样的特殊性，可能源于佛山在改革开放中的先行优势，在雄厚的经济积累之上，佛山对重点产业和新兴产业的选择比其他地方更具主动性。

4. 房维中。以地方计划为主的计划体制的利与弊[J].中国经贸导刊，2008（7）.

5. 林毅夫提出的潮涌现象与此机理一致，参见林毅夫。潮涌现象与发展中国家宏观经济理论的重新构建[J].经济研究，2007（1）.

6. 见佛山案例课题——产业发展专题。

7. 魏后凯。从重复建设走向有序竞争[M].北京：人民出版社，2001.

8. 《佛山市直经济、市区基础设施和社会发展“九五”计划》（佛府办〔1996〕170号）。

三、佛山五年计划的编制：合理性及契约性质

五年规划的“本地化”是相对于国家五年规划的影响力而言的。在市场经济体系下，本地化的五年规划要真正发挥现实引领作用，其前提是制定的发展规划得到社会广泛认可，成为“社会各界的共同行动纲领”。因此，五年规划的编制过程显得非常重要，并且其中蕴含着五年规划的契约性质。根据规划理论，合理的规划必须综合考虑技术和政治上的合理性[注]。其中，技术的合理性指的是发展规划必须符合经济分析的基本要求，在经济上是合理的；政治的合理性则是指发展规划必须权衡利益相关方的利益，需要通过协商来达成一致。从这个角度来看，五年规划也可以被认为是一项“公共政策”。

佛山五年规划能否成为被社会广泛认可的公共政策，也取决于其能否满足技术和政治上的合理性。其中，技术合理性更多的是一个技术经济分析方面的问题，但政治合理性则涉及众多利益主体。作为地级市，佛山市在编制五年计划的过程中，至少涉及以下几类利益主体：上级政府部门（广东省、中央政府）、下级政府部门（区县政府）、与编制部门同级的政府部门（发改局以外的市直部门）、企业界、社会团体、普通公众等，在这些利益主体间达成发展共识，是佛山五年计划编制的基础。下面，以佛山市“十二五”规划编制为例进行说明。

佛山“十二五”规划编制主要包括以下几个步骤：一是成立由市主要领导挂帅的规划编制领导小组，确定工作机制和时间表。二是开展前期研究和专项研究，确定发展思路框架。三是由发改部门组织编写规划草案[注]，在草案的编制过程中，广泛征求部门意见，区县意见和企业意

见，在职能部门和区县政府之间达成共识之后，规划的草案就基本形成。四是规划草案先后提交政府常务会、市委常委会讨论，并根据讨论意见进行修改。五是在经过市委常委会讨论通过后，规划草案送交人大讨论，并根据人大意见进行修改，通过人大审议的规划才最终向社会发布。

（一）满足技术合理性

在佛山市的“十二五”规划编制过程中，佛山市成立了由市委常委、常务副市长挂帅的“佛山市‘十二五’规划研究编制工作领导小组”，小组成员包括下辖各区和市直各职能部门领导，具体的编制工作由佛山市发展改革局负责。

由于技术合理性更多的是一个技术经济分析问题，发改局主要依靠聘请外部专家研究和内部研究相结合的办法加以解决。一方面，针对重大战略问题设置佛山市“十二五”规划前期研究课题，向社会公开招标。根据佛山市发改局提供的课题目录，总共设置了13个公开招标课题，内容涵盖发展环境、产业发展、城乡统筹、空间优化和体制机制创新等多个方面。另一方面，各职能部门也根据自身的实际工作展开专题研究，这些专题基本涵盖了所有市直部门的主要职责。

从公开招标课题的研究团队来看，既有当地的研究力量，也有外部的研究力量。其中，《佛山市现代服务业发展研究》课题由省内华南师范大学的李冠霖博士主持研究，《佛山市优化城市发展环境战略》课题则由北京中国人民大学区域与城市经济研究所所长孙久文博士主持开展研究。研究力量的多元化有助于提高规划编制的技术合理性。据发改局的工作人员介绍，这些研究成果对于他们编制规划起到了重要支撑作用。市直部门的相关专题研究则更加具有针对性，专题研究团队更加熟悉业务情况，主要是各部门结合本部门的本职工作进行的前瞻性研究。

除了前期研究之外，佛山市还在规划编制的过程中多次召开专家论证会，对规划的技术合理性进行论证。佛山市通过这种“外部—内部”研究相结合的方式，在一定程度上解决了“十二五”规划编制的技术合理性问题。当然，在技术合理性方面有一点需要特别注意，在现行的行政体制框架内，地方首长的意志对当地经济发展战略的制定具有重要的影响力，据介绍，佛山市在编制“十二五”规划的时候并没有在这个问题上产生突出的矛盾。

（二）满足政治合理性

相对于技术合理性，政治合理性则是个复杂的问题。并且，即使规划在技术上合理，如果不能取得政治上的合理性，规划的最终实施也会遇到诸多阻力。为了与各类利益相关方达成协商一致的结果，佛山市在编制“十二五”规划时主要采取了以下几种措施。

1.与上级政府的协调措施

在与上级政府部门的协调过程中，佛山市采取了发展理念上的完全对接策略。发改局介绍，为了在战略方向上保持与国家规划的一致性，他们对于战略方向的把握主要根据《中共中央关于制定第十二个五年规划的建议》。该建议明确提出了“十二五”规划国民经济和社会发展要“以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线”。对比分析国家、广东省和佛山市的“十二五”规划，三者在指导思想和发展理念上具有一致性，广东省“十二五”规划和佛山市“十二五”规划都紧扣建议提出主题主线，并根据当地经济社会发展实际加以细化落实。

需要指出的是，为使各地在发展理念上与中央保持一致，也为了使国家规划在内容上更加贴近现实，不至于被地方规划架空，国家发展改革委也采取了一些措施加以协调。其中，最为重要的是要求下一级政府

部门向上一级部门送交规划文本。首先，这可以有效避免两级规划出现原则性冲突；其次，下级政府递交的规划文本将作为上级部门编制规划的基础材料，下级规划中的一些重点目标和关键任务，将以适当的形式被吸收到上级规划中，下级规划成为上级规划编制的基础。可以说，在这样的机制下，上级部门不仅可以通过规划对关键问题进行协调，同时也有利于避免不同层级规划不衔接，上级规划在下级难以得到落实的情况出现。由于这种机制的存在，各级地方政府都有动力去编制规划，上级部门希望用下级规划作为本级规划的基础，使得规划目标更加贴近现实，规划实施更加顺畅；下级部门也希望能够在上级规划中体现自己的发展诉求，并且避免出现目标和任务上的冲突。

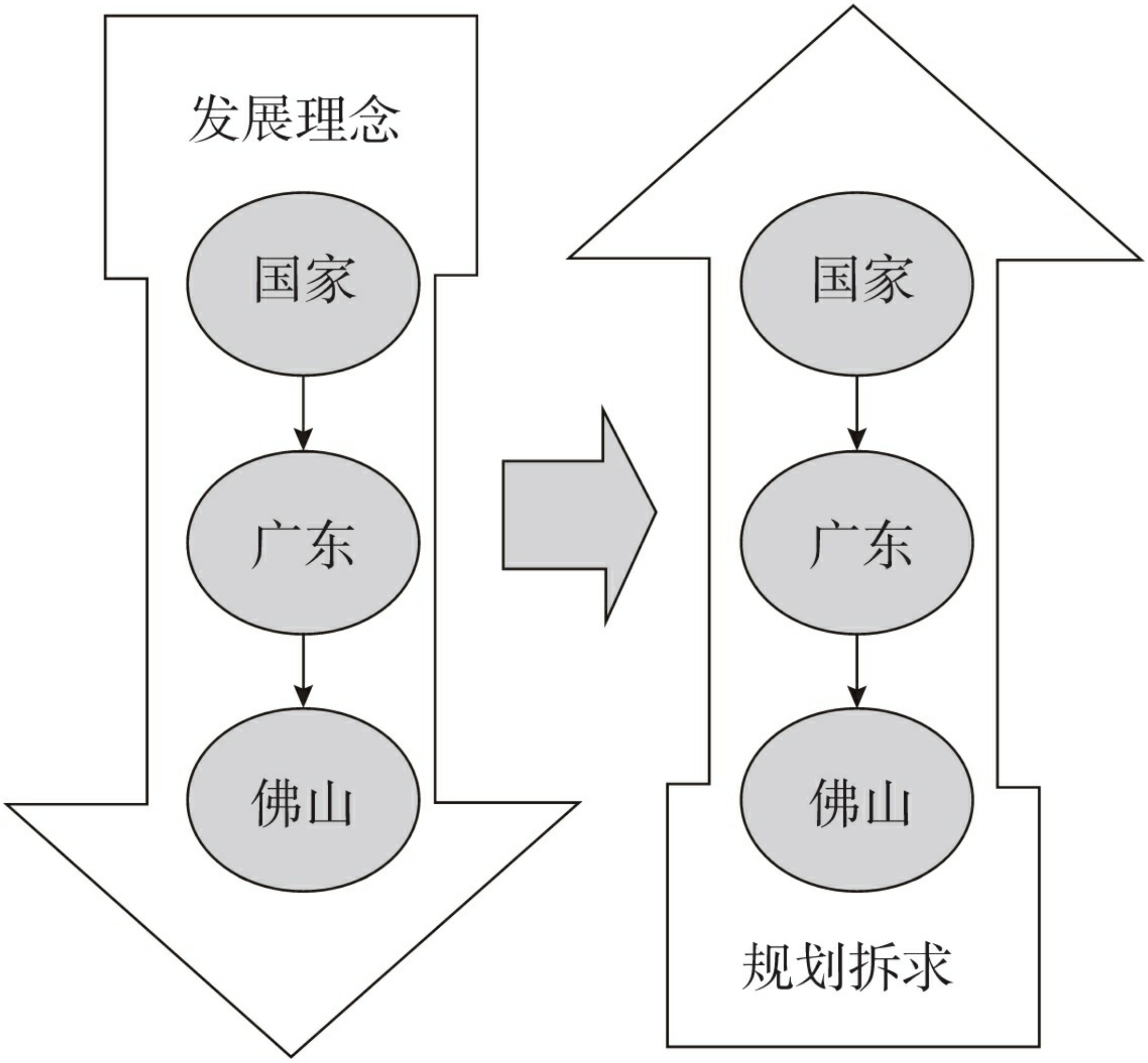


图3-1 佛山“十二五”规划编制过程中的上下级衔接

2.当地政府内部的协调措施

与市直部门的协调主要体现在两个方面。一是技术合理性部分提到的专题研究。这些专题研究不仅是编制五年计划的重要支撑，同时也是编制各项专项规划的重要支撑。五年规划由发改局具体组织编制，其他专项规划则是由各职能部门组织编制。通过专题研究，规划编制部门能够相对准确地理解各部门的工作以及对下一阶段工作的设想，同时也在某种程度上加强了五年规划与其他专项规划之间的内在衔接。二是在规

划的编制过程中，经过多轮征求意见达成部门间的共识。发改局工作人员介绍，他们对每次征求意见的结果都进行汇总研究，能吸收进规划的尽量吸收，不能吸收进规划的都有正式的书面解释。通过这两个渠道，佛山市“十二五”规划编制基本达成了部门间共识。

不同规划之间的相互衔接也是政府内部协调的重要内容。近年来，土地利用总体规划、城市发展总体规划和五年规划之间的协调引起了很多学者的关注。随着土地资源的日益紧缺，土地利用总体规划、城市发展总体规划对地方经济社会发展的影响也越来越大。尤其对佛山这样的发达地区来说，用地紧张和土地使用价格的上涨使得企业更加关注土地规划和城市发展总体规划。当前，佛山市的土地利用总体规划需要经过国务院审核批准，城市发展规划和五年规划只需要地方人大审议通过即可，这种审议级别的不同在具体事项中可能造成冲突。

佛山市国土部门介绍，一方面，土地利用总体规划经国务院审批后将具有更高的效力，但是最新的土地利用总体规划是根据佛山市“十一五”规划纲要制定的，并且规划期到2020年，这将对未来的发展战略和五年规划制定形成一定制约。另一方面，土地利用规划和城市发展规划都要以五年规划作为重要编制依据。从佛山的企业也了解到，他们认为以上三个规划并不存在实质矛盾，五年规划给出的发展战略和方向，土地利用规划是对土地用途进行规划和管制，城市发展规划则是对城市空间进行规划，后两者更加微观。一些企业之所以更加关注土地规划和城市发展规划，主要是当前用地紧张局面造成的，土地利用总体规划将直接影响到用地价格，而城市发展总体规划则影响到企业选址。

3.与社会各界的沟通协调

由于五年规划是综合性的中长期规划，做好与社会各界的沟通，达成社会共识十分必要。

从形式上看，佛山编制“十二五”规划的过程与国家规划的编制过程

类似，给社会各界提供了反映意见的渠道，强化了五年计划作为社会共识的意图。从具体实践来看，在佛山“十二五”规划编制过程中，公众参与规划编制的渠道主要有三条：一是佛山市发改局通过大众媒体广泛征求企业界、社会团体和普通公众的意见，比如通过“我为‘十二五’规划献一计”活动征集意见。二是在规划草案编写过程中，存在大量的实地调研，调研对象包括企业、行业协会等机构。三是在人大审议规划草案的时候，由于很多企业领导人都是地方人大代表，他们可以通过人大审议环节提出自己的意见。发改局介绍，在形成五年规划草案初稿之后，政府部门也多次通过市人大、政协征求各界意见，并征求了重点企业的意见。

在编制部门与社会各界的沟通协调过程中，最能体现规划公共契约性质的是“我为‘十二五’规划献一计”活动，该活动由佛山市发改局和佛山日报社共同主办。发改局介绍，该活动“共有92篇来自全国各地的稿件献计佛山‘十二五’规划，内容涉及交通、环保、医疗卫生、旅游文化、网络问政等城市发展的各个方面”。对92篇献计进行统计之后发现，本地群众的献计占比仅在30%左右，大部分献计来自外地，以北京、上海、山东等地为主，特别是上海一家咨询公司，所占比例较高。从主题来看，很多建议都与佛山市“十二五”规划的要点、重点相关，并且对民生和基础设施建设有较多关注。发改局介绍，多数献计献策与规划编制的初衷是一致的，并且已经在规划中得到体现，一些好的新思路他们也在规划中给予了适当体现。

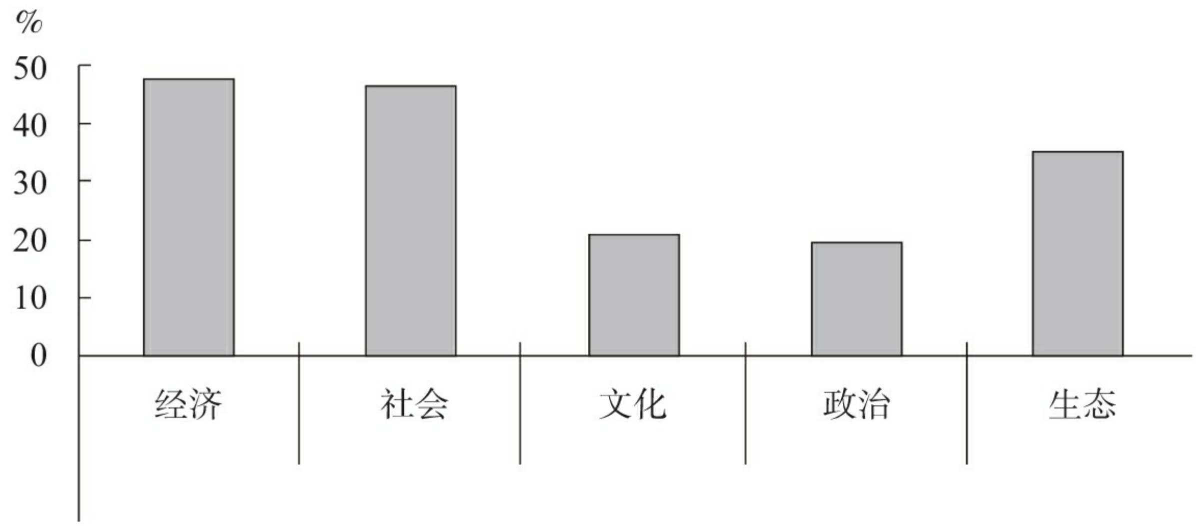


图3-2 “我为‘十二五’规划献一计”的公众关注主题分布

（三）佛山“十二五”规划的契约性质

毫无疑问，经过上述几个重要程序编制而成的“十二五”规划是一项公共政策，但是，其是否是一项真正的社会契约却值得推敲。从程序来看，佛山市“十二五”规划要经过佛山市人大审议通过，人大作为最高权力机关代表人民群众对“十二五”规划进行审议，审议通过后的五年规划理论上应该具有社会契约的性质。在整个规划编制过程中，佛山市发改局努力扩大规划编制过程中的社会公众参与范围，但是这种参与比起政府部门间的相互参与却显得不足。因此，可以认为佛山市“十二五”规划是政府部门间的重要共识，要达到社会广泛共识的程度还需要做更多努力。总体来看，可以用“有限公共性”来描述佛山市“十二五”规划的社会契约关系，这种“有限性”主要表现在规划编制阶段的公众参与程度需要进一步增强。

围绕这种“有限性”我们也看到两个重要现象。一是政府部门通过宣传机构的大力宣传，以弥补公众有限参与带来的对规划了解不足。我们可以将这种做法概括为通过宣传达到“社会共知”，虽然这种“社会共

知”比起“社会共识”来，对于公众参与程度相比要小，但至少能够有利于引导公众对未来本地经济社会发展形成较为一致的预期。二是由于五年规划并非真正意义上的社会契约，在领导班子换届与规划编制的时间点不一致的情况下，新旧领导的更迭可能导致五年规划实施中的一些执行问题。

---

1. 徐林。规划编制程序与评估制度[M]//载杨伟民主编。发展规划的理论和实践。北京：清华大学出版社，2010.
2. 这里有两点需要说明：一是在很多地方，尤其是市县级政府，规划草案的编写都借助外力，比如委托专业研究咨询机构。佛山市“十二五”规划草案的编制主要由佛山市发改局自己完成。二是在完成前面几项工作，规划草案编制之前，市委印发五年规划建议，作为对规划草案编制的指导。

四、佛山五年规划的引领作用：引导与约束

作为地方政府引导和管理本地经济社会发展的综合性工具，本地化、产业化后的五年规划对佛山当地的经济社会发展引领作用主要体现在两个方面。一是作为地方经济社会发展战略载体的五年规划将引导社会各界形成相对一致的预期，进而对相关主体的行为产生影响。二是通过几个重要的规划实施机制直接对微观个体和政府的行为产生激励或约束。

（一）预期引导和政府行为引导

五年规划的引导作用存在于两个层面。一是对社会各界的预期引导；二是对政府行为的引导，或者说五年规划对其他政府宏观调控手段的统领和引导作用。

对社会各界的预期引导取决于五年规划的信息传播。从上一部分的分析可以看到，在佛山“十二五”规划编制期间，佛山政府就已经通过各种渠道向社会进行宣传，并就规划内容向部分群体征求意见，这在一定程度上提高了规划的信息传播。在“十二五”规划发布之后，即通过佛山日报、佛山电台、政府网站等媒介进行了大量的宣传，这也加强了规划的社会传播。与此同时，我们在调研中还注意到一个重要的细节，那就是企业主动去了解“十二五”规划内容。某陶瓷企业负责人在佛山“十二五”规划发布之后，第一时间阅读了全文，希望从中厘清政府对陶瓷产业发展的政策导向。另外，还发现部分老百姓也存在主动了解规划信息

的动机。如在规划发布之前，佛山市民都比较关注东平新城的定位问题，佛山“十二五”规划确立的“1+2+5”城市空间布局，特别将“东平新城”（现改称“佛山新城”）敲定为市中心，这部分的规划内容就受到很多市民的主动关注。因此，不管是政府传播，还是社会各界的主动了解，佛山“十二五”规划中的相关政策要点，尤其是重点行业、城市发展规划、基础设施建设和部分民生举措都在一定范围内得到了传播，“十二五”规划作为政策信息进入微观个体决策的信息集，对微观个体的预期形成产生了影响。

“十二五”规划也在政府工作层面发挥了比较重要的引导作用。现阶段，地方政府管理经济的手段包括财政、土地、产业政策等，这些手段的应用要以“十二五”规划为主要依据。可以说，五年规划在其他手段的应用上起了统率作用。与此同时，五年规划还在某种程度上引导着政府职能部门的工作。作为承担宏观经济调控的综合管理部门，发改部门的工作主要围绕五年规划展开，按照佛山市发改局的说法，他们的多数工作是根据佛山市“十二五”规划开展，其他政府部门的工作也会根据五年规划及相应的专项规划展开。

（二）约束性指标的硬约束作用

与五年规划对经济社会的引导作用不同，五年规划设定的约束性指标是一项硬约束，对经济社会发展会产生实质性约束。以佛山市“十二五”规划纲要为例，规划总共设置了三类指标，分别是预期性指标、导向性指标和约束性指标，其中，约束性指标将发挥硬约束作用。

表3-1 佛山市“十二五”规划指标设置

类别	指　　标	单位	2010 年预计值	"十二五"规划预计指标		
				2015 年预计值	年均增长率	指标属性
经济发展与结构优化	1. 生产总值	亿元	5 651.52	9101* 10551**	10%	预期性
	2. 人均 GDP	美元	14 462	25796***	9%	预期性
	3. 第三产业增加值	亿元	1 894	3810****	15%	导向性
	4. 现代服务业增加值占服务业增加值比重	%	57.5	62	—	导向性
	5. 先进制造业增加值占规模以上工业增加值比重	%	28.1	33	—	导向性
	6.R&D 经费支出占生产总值比重	%	1.35	2.3	—	导向性
	7. 社会消费品零售总额	亿元	1 687	3 108	13%	预期性
	8. 外贸出口总额	亿美元	330	532	10.5%	预期性
人民生活与社会发展	9. 人口自然增长率	‰	4.88	7.73	—	约束性
	10. 城镇登记失业率	%	1.86	控制在 3.5% 以内	—	预期性
	11. 社会保险参保人数	万人	—	—	—	约束性
	# 基本养老保险参保人数	万人	278.5	323	3%	约束性
	# 基本医疗保险参保人数	万人	416	482	3%	约束性
	12. 高等教育毛入学率	%	57.7	62.7	—	预期性
	13. 城镇居民人均可支配收入	元	27 245	41 920	9%	导向性
	14. 农村居民人均纯收入	元	12 202	19 209	9.5%	导向性
	15. 耕地保有量	万公顷	6.7	6.53	—	约束性
	16. 平均每千人拥有医生人数	人	1.95	2.3	—	导向性
	17. 每万人公交车辆拥有量	台	12	15	—	约束性
	18. 互联网普及率	%	66	90	—	导向性

类别	指　　标	单位	2010 年预计值	“十二五”规划预计指标		
				2015 年预计值	年均增长率	指标属性
生态环境	19. 万元 GDP 能耗	吨标准煤	0.65	0.57	—	约束性
	20. 人均公园绿地面积	平方米	9.2	11	—	预期性
	21. 城镇生活污水处理率	%	77	85	—	约束性
	22. 城镇生活垃圾无害化处理率	%	82	90	—	约束性
	23. 主要污染物排放总量累计减少	万吨	—	—	—	约束性
	# 二氧化硫	万吨	8.16	控制在省下达指标内	—	约束性
	# 化学需氧量	万吨	6.18	控制在省下达指标内	—	约束性
	# 氮氧化物	万吨	—	控制在省下达指标内	—	约束性
	# 氨氮	万吨	—	控制在省下达指标内	—	约束性

注：*按2010年不变价格计算。**按“十二五”规划期间价格水平年均增长3%（对应GDP平减指数）计算。***按“十二五”规划期间价格水平年均增长3%（对应GDP平减指数）计算，同时假定人民币对美元保持现行汇率不变。****按2010年不变价格计算。

从约束性指标的构成来看，佛山“十二五”规划总共有8大项4小项，涉及人口增长率、社会保险参保人数、耕地保有量、每万人公交车量拥有量、万元GDP能耗、城市生活污水处理率、城市生活垃圾无害化处理率、主要污染物排放量。从这8大项指标的内容来看，既涉及政府监管，也涉及企业微观运行。其中，GDP能耗、主要污染物排放是涉及企业微观运行的约束性指标，都属于生态环境类，这类约束性指标已经对佛山本地企业的运行产生实质性约束，迫使企业采取更有效的节能减排措施。在建设生态文明的过程中，该类指标还将继续对佛山本地的未来产业发展导向产生影响。剩下的指标都是涉及政府职能的约束性指标，

主要集中在政府公共服务、计划生育和土地利用管理三个领域。其中，耕地保护和计划生育约束性指标主要是落实国家的政策意图，而公共服务约束性指标则是为了回应民生诉求，转变政府职能，给政府部门更好提供社会公共服务提供压力。

事实上，佛山"十二五"规划在约束性指标设置上与国家"十二五"规划具有高度一致性。据佛山市相关部门介绍，这些指标设定尤其是节能减排指标主要依据上级部门的分解，并且在每个年度计划中，也都会根据"十二五"规划纲要和当年上级的任务分解制订详细的计划，然后下达到各区、重点企业。由于这些节能减排类指标被地方政府视为硬性约束指标，各级政府部门也对企业加强了监督约束。从企业座谈会反映看，大部分企业都感觉到政府分解给它们的节能减排压力。在实际操作过程中，佛山市相关政府部门不仅会从宏观上制定相关产业政策，落实本地的节能减排任务，实施产业异地转移，陶瓷等传统行业已经基本转出佛山，同时也会通过部分行政手段干预企业运行。如环保部门会要求高耗能企业进行技术改造，不符合能效标准的企业在用地、信贷等方面都将受到实质性约束。在调研过程中，也发现部分企业力求节能减排并不都是出于政府的强制性执行，有些陶瓷企业为了节约成本，主动对陶瓷生产企业工艺流程进行改造并申请了专利，以实现节能减排的目标。根据大部分受访企业的情况，节能减排的约束性指标对于企业运营产生了实质性影响。

（三）规划作为项目审批、核准和备案的依据

在"政府—市场"关系的调整过程中，政府对项目的审批范围已经大大缩减。根据现行的投资体制[注]，对于企业不使用政府投资建设的项目，一律不再实行审批制，区别不同情况实行核准制和备案制。政府仅对重大项目和限制类项目从维护社会公共利益角度进行核准，其他项目

无论规模大小，均改为备案制。对于企业使用政府补助、转贷、贴息投资建设的项目，政府只审批资金申请报告。在实际操作过程中，根据《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》，项目审批要“符合国家产业政策、发展建设规划、土地供应政策和市场准入标准”，国家发展改革委在项目审批时也是“按照国家有关规定批准的行业和专项发展建设规划以及产业政策要求，有关方面意见一致的项目，由国家发展改革委会同有关部门审批或核准，报国务院备案”。对于“发展建设规划以外的项目”“产业政策限制发展的项目”等，由国家发展改革委会同有关部门提出审批或核准的初步意见，报请国务院审批或核准。由此可见，在国家层面存在一种“依规划审批”的机制。

根据第十二届全国人大一次会议批准的《国务院机构改革和职能转变方案》，我国政府正在进一步向市场放权，要取消和下放一批投资审批事项，对确需审批、核准、备案的项目，要简化程序，限时办结。2013年5月，《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》（国发〔2013〕19号）公布了第一批取消和下放的行政审批项目。在该决定中，我们也看到了五年规划的重要作用，该决定明确提出：“投资主管部门通过备案发现不符合国家有关规划和产业政策要求的投资项目，要通知有关部门和机构，在职责范围内依法采取措施，予以制止。”

从广东省来看，也存在“按规划审批”的机制。据佛山市发改局介绍，需经省市发改部门审批的项目都要求事先列入五年规划或相应的专项规划。更重要的是，与其他地方一样，广东省同样设立了“省重点项目”，被列为省重点的建设项目将在多方面得到优惠与支持。2005年广东省政府曾经印发过《关于进一步推进省重点项目建设工作的意见》（粤府办〔2005〕110号），从多个方面对省重点项目给予支持。如“加强用地管理，确保省重点项目建设用地”“创新融资方式，多渠道落实建设资金”。特别在用地方面，该文件明确指出“在年度用地计划安排上优先保证省重点项目用地”、“原则上省重点项目的用地指标由省单列解

决，不占用项目所在地用地指标”。2009年，广东省再次印发了《加快推进省重点项目建设试行办法的通知》（粤府办〔2009〕21号），据发改部门的工作人员介绍，对于省重点建设项目的基本政策导向没有变化。

由于省重点建设项目背后存在的诸多优惠和支持政策，激励着很多企业上项目都会争取纳入“省级重点项目库”。当前，该项目库的来源有两个，一是国家级、省级规划中的建设项目直接纳入该项目库；二是每年各地可以根据实际情况上报几个项目作为候选。在每年上报项目的遴选过程中，佛山市发展改革部门同样采取了“依规划审批”的机制，即纳入佛山市五年规划的项目可以优先作为佛山每年上报省重点的项目上报。从这个角度来看，“依规划审批”机制事实上建立了一个竞争性市场，只有纳入规划的项目才能优先被列为省重点候选。而这种机制的存在，有效增强了五年规划对经济发展，尤其是投资建设的影响力。

（四）规划决定财政资金的投向

五年规划同样是政府财政资金运用的一个重要依据，财政资金的投向将对经济社会发展产生重要影响。根据调研，当前财政资金的运用主要通过产业发展补贴发挥作用。

陶瓷和光电是佛山的两大重要产业，前者属于传统和高污染行业，后者在佛山“十二五”规划中则被认为是战略性新兴产业。上至国家下至佛山市政府，对于光电产业发展都有重要的扶持措施，并给予大量的财政补贴。而对于陶瓷企业，则出台产业转移政策，要求企业转出佛山市区。

这是两个完全不同的政策导向，尤其是财政补贴，将对企业投资导向产生重要影响。值得关注的是，课题组对佛山调研正值无锡尚德光伏

败局之时，参与座谈的陶瓷企业代表给我们提供了一个对比性案例。他们的企业虽然属于“不受欢迎的”传统产业，但是他们自己主动与国内某研究机构合作，开发和改进了工艺流程，节能减排效果可以达到国际先进水平。该企业负责人同时认为，光伏行业是“死在了政府补贴的温床上”，政府对战略性新兴产业“补贴过了头”。

财政资金的另外一个重要运用是政府投资，五年规划的导向作用也通过政府投资对整个社会投资进行引领。政府投资主要包括财政支持正外部性领域的进一步发展（如城市基础设施建设、市场基础设施建设）和财政支出治理负外部性（环境污染治理）。特别是政府基础设施投资，对经济发展具有重要的推动作用。以佛山市一环高速建设为例，这条由政府直接投资的高速公路不仅实现了佛山一环与佛开高速的互通，更为重要的是，越来越多的司机选择使用一环高速，使得高速周边的商业和地产得以迅速发展。据当地司机介绍，一环高速已经成为佛山发展最快的区域之一。

---

1. 《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）。

第四章 从佛山财政变迁透视政府与市场关系的变革

1978年12月党的十一届三中全会，开启了中国波澜壮阔的对内改革和对外开放进程。贯穿这一进程的始终有两条主线：一条是寻找政府与市场（此处的市场应作广义理解，包括企业与社会）关系的合理边界，建立资源有效配置的体制机制，发挥政府与市场两个积极性；另一条是寻找上下级政府关系的合理边界，建立权责有效分配的体制机制，充分调动各级政府的积极性。

财税体制改革及其带来的各级政府财政关系的演变，是两条主线的连接点。一方面，财政本来就是连接政府与市场、政府与企业、政府与社会关系的重要纽带，财政收入数量和结构、财政支出规模和方向的变革，是政府与市场关系变革的重要体现；而不同财税体制下各级政府选择的不同行为模式，又对政府与市场关系乃至中国经济社会生活的整个形态不断产生着广泛而深远的影响。另一方面，“钱袋子”是各级政府关系最重要的两大内容之一（另一个是“官帽子”），中央与地方之间及地方各级政府之间财权和事权的分配，很大程度上决定着各级政府关系的形态和模式。因此，改革开放以来财税体制改革及各级政府财政关系的调整，必然体现出目标的“二重性”：既要有助于政府与市场关系趋于合理，又要有助于各级政府关系趋于合理。

在改革开放历史上，广东扮演的特殊角色已广为人知。佛山是一个地级城市，不像经济特区深圳那样声名显赫，也不像加工贸易之都东莞那样备受关注。在35年改革开放历程中，佛山走出了一条民营经济为主、制造业为主、内生型增长为主的道路，某种程度上代表了未来经济发展方式调整的方向。本文以佛山为案例，考察改革开放以来其财政状

况及各级政府财政关系的演变，希望找到佛山市政府通过富有当地特色的财政收支安排及财政管理制度完善，促进政府与市场关系变革和各级政府财政关系变革的亮点、经验与问题。以此为镜鉴，透视中国财税体制未来的改革方向。

一、佛山财政体制变迁概况

（一）全国和广东省财政体制变迁概况

1949~1978年，中国逆当时的要素禀赋结构和比较优势而动，建立了公有制企业一统天下的经济结构和高度集权的计划经济体制（林毅夫、蔡昉、李周，1994）。与之相适应，财政实行“统一领导、分级管理”的体制，财政政策、财政收支计划和财政法律制度全国统一（贾康、赵全厚，2008）。显然，这种高度集权必然导致政府间财政关系失衡。为了“扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性”（毛泽东，1956），中央政府于1958年和1971年两次改革财政管理体制，向地方政府下放财税权[注]。然而，这两次计划经济框架下中央权力收缩、地方权力膨胀的放权改革，导致地方盲目投资、全国经济陷入混乱，最后均以收权结束。改革开放前，各级政府财政关系陷入“一放就乱，一乱就收，一收就死”的恶性循环，一直没能探索出中央与地方关系的合理模式，基本保持了中央高度集权的特征。

党的十一届三中全会后，全国上下基本达成了必须改革、不改革没有出路的共识，而改革的基本方向是“放”，以改变政府对市场统得过死、中央对地方统得过死的状态。财政体制改革和各级政府财政关系中的“放”，体现为1980~1993年实施“分灶吃饭”的财政包干体制。这一体制的具体内容发生过三次大的变化，但总体精神一直是放权。1980年起实施“划分收支、分级包干”体制，1985年起在国有企业两步“利改税”[注]的基础上实施“划分税种、核定收支、分级包干”体制，1988年起实施“财政大包干”，对全国39个省、市、自治区和计划单列市[注]实行六类不同的包干办法[注]。

到20世纪90年代初，财政包干制暴露出许多意想不到的弊端。其中，“两个比重”[注]下降是让中央政府最忧心的事。1992年党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制的改革目标，1993年11月党的十四届三中全会发布《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。在此背景下，财政包干制自然面临根本性改革的问题。改革的基本方向必然是建立与市场经济体制相适应的财税体制，即世界上多数发达市场经济国家实施的分税制；而改革的主要目的则是改变财政包干制下地方权力过大的状态。“第一条要保证中央有一个稳定的财政收入”，“第二条中央财政收入总是要增加一点，总是要比地方增加得快一点”（朱镕基，1993）。1994年1月1日，中国开启分税制改革。这是一个“巨大的方向性政策调整”（楼继伟，2012），从根本上改变了中央与地方的财政关系，也是影响此后政府与市场关系、中央与地方关系及地方各级政府关系的重大事件。

1980~1995年，广东省内实行财政包干制。1981~1984年，实行“划分收支、分级包干”体制，由省直接包干到县（广州、深圳、珠海、海南统一对省包干除外）。1985~1990年实行“划分税种、核定收支、分级包干”体制，形成了省对市、市对县、县对乡层层包干格局。1991~1993年，省对市继续包干，调整了上缴市的递增比例和基数。1994~1995年，中央与广东省之间实施了分税制，但广东省对市县的财政体制维持不变且调高了上缴基数，部分集中了中央对市县“两税”的增量返还。

1995年12月18日，广东省政府下发《广东省分税制财政管理体制实施方案》，自1996年1月1日起开始实施，建立广东省对下属市县的分税制。该方案的基本原则有五条，其中第三条是“既要逐步提高省级财政收入在全省财政收入中的比重，恢复到过去一定水平，适当增强省级财力和宏观调控能力；又要保护市县的利益，在省与市县之间建立起‘水涨船高’同步增长的新分配机制，以调动各级发展经济、增收节支积极性，促进各级经济发展和财政收入合理增长”。也就是说，广东实施分税制的首要目的与中央相似，也是适当上收财权。按照这一方案，广东

省建立了省与市县间财政收入和支出的划分，并明确了核定各项上解和补助款的方式。

2010年底，广东省进一步上收财力：一是除南方电网、中国电信广东公司、中国移动广东公司、广东电网、广东中烟工业公司和省粤电集团企业所得税，以及中央返还总分机构企业所得税继续作为省级固定收入外，其他所得税地方收入部分均由省级与市县按“五五”比例分享。二是营业税、企业所得税、个人所得税、土地增值税地方收入部分，省级与市县分享比例由“四六”调整为“五五”。

（二）佛山财政体制变迁概况

佛山财政体制包含两个层面：一是佛山与广东省的财政关系；二是佛山内部各级政府间的财政关系。改革开放以来，随着全国和广东省的财政体制变迁及自身行政区划调整，佛山财政体制几经变化。

佛山与广东省财政关系的变迁，基本按照前述广东财政体制变迁的脉络进行。1981~1984年，佛山与广东实行“划分收支、分级包干”体制；1985~1987年，在“划分税种、核定收支、分级包干”体制下，佛山对广东实行“递增包干”；1988~1993年实行“上解额递增包干”；1994~1995年，中央与广东省实行分税制，广东省与包括佛山在内的下属各市县维持包干制不变；1996年，广东与包括佛山在内的下属各市县实施分税制，且于2010年调整了收入分享比例。

从佛山内部各级政府财政关系看，自1985年起，在佛山对广东省包干的同时，佛山内部各区县对佛山包干，镇街则对区县包干，结果是大部分财政收入留在区县，最后下沉到镇街。包干制时代，佛山在上级向下级放权方面走得更远更彻底。1996年以后，区县与佛山的财政关系比照佛山与广东省的财政关系实施分税制。2012年，佛山为增加财力，要

求顺德区每年将土地收入上缴10亿元，财政收入上缴10%，其他区县也都有区别地向佛山集中财力。同时，佛山各区对镇街逐步下放事权。顺德自2009年大部制改革试点起，将更多政务下放到镇街。2011年，顺德实行新一轮区与镇街财政管理体制改革，新体制取消以往“补助基数、民生项目分级负担”机制，实行“划分事权、划分收入、比例分成、项目补助”的新机制。

---

1. 这两次财税权下放，是当时“经济管理体制下放”诸多内容的一部分。1958年向地方政府下放的除了财税权外，还有计划管理权、企业管辖权、物资分配权、基本建设项目审批权、投资管理权、信贷管理权及劳动管理权。1970年下放内容与1958年相似，且下放的主要目的是要各个地方能够建立起对付外敌大规模入侵的独立完整的工业体系。
2. 1983年6月1日起实施国营企业“利改税”第一步，1984年10月1日起实施第二步，核心内容是将国营企业上缴利润改为缴纳税收。
3. 广州、西安两市财政关系仍分别与广东、陕西两省联系。
4. 六类包干办法有，“收入递增包干”（北京等10个地区）、“总额分成”（天津、山西、安徽）、“总额分成加增长分成”（大连、青岛、武汉）、“上解额递增包干”（广东、湖南）、“定额上解”（上海、山东、黑龙江）、“定额补助”（吉林等16个地区）等。
5. “两个比重”即财政收入占国内生产总值的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重。

二、佛山财政收入㊟变迁历史及从中体现的两个关系的特点

（一）财政包干制时代的佛山财政收入状况

1.佛山整体财政收入状况

财政包干时代，佛山市GDP从1978年的12.96亿元增至1995年的563.72亿元，增长42倍之多；财政收入从1978年的2.7亿元增至1995年的25.6亿元，增长约8.5倍。18年间，GDP年均增长24.8%。其中，实施财政体制改革的1981年、1985年和1988年，GDP增速都达到小高峰；但财政收入年均增速只有14.1%，远远不及GDP增长速度，导致财政收入占GDP比重明显下降，从1978年的21%降至1995年的5%。

2.佛山各级政府财政收入状况

财政包干体制时代，佛山各级政府财政收入关系的显著特点开始形成，即财力下沉。佛山对广东省完成包干任务后，将大部分财力留在区县。佛山市收入来自市本级企业税收，区县完成包干任务后，市不取一分钱，不参与区县财政分成。佛山市级财政收入占全市财政收入比重从1980年的34%降至1995年的29%，财力呈现明显的下沉趋势。虽然市级财政比重越来越低，但是包干一层层推下去，收入一年年长上来，充分显示出大包干的活力。

（二）分税制时代佛山财政收入状况

1.佛山整体财政收入状况

佛山实行分税制后，1996~2012年，GDP增长约9倍，年均增速为15.5%。财政收入增长约13倍，年均增速为18.1%（见表4-1）。

表4-1 佛山市GDP和财政收入情况（1993~2012年）

年份	佛山市 GDP（当年价，亿元）	佛山市财政收入（亿元）	GDP 增速（%）	财政收入 / GDP（%）	财政收入增速（%）
1993	353.38	35.79	39	10	65
1994	445.36	20.85	26	5	–42
1995	563.72	25.60	27	5	23
1996	666.31	26.73	18	4	4
1997	766.11	30.86	15	4	15
1998	836.53	37.08	9	4	20
1999	904.63	45.72	8	5	23
2000	1 050.38	59.53	16	6	30
2001	1 189.19	83.31	13	7	40
2002	1 328.55	85.00	12	6	2
2003	1 578.49	95.44	19	6	12
2004	1 918.04	95.29	22	5	–0.1
2005	2 383.18	130.85	24	5	37
2006	2 933.53	157.00	23	5	20
2007	3 605.11	194.54	23	5	24
2008	4 378.30	227.99	21	5	17
2009	4 820.90	254.70	10	5	12
2010	5 651.52	305.96	17	5	20
2011	6 210.23	341.45	10	5	12
2012	6 709.02	384.08	8	6	12

资料来源：《佛山统计年鉴（1999~2012）》《佛山预算执行情况报告（2004~2012）》《佛山市志（1979~2002）》第一册（北京：方志出版社，2011.8.）以及佛山市统计局

分税制的确成了一道分水岭。佛山市GDP在大包干期间高歌猛进，改革开放35年来的GDP增速高峰都在包干时期。1996年后GDP增速明显放缓，与财政收入增速大体相当，结束了财政收入占GDP比重一直下降的态势，此后基本稳定在5%的水平。

2.佛山财政收入结构

财政收入可以分为税收收入和非税收入（包括专项收入、行政性收费收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资源、资产有偿使用收入和其他收入）。此处摘出税收收入中占较大份额的增值税、营业税、个人所得税、城市维护建设税、农业五税和企业所得税六种税，将其余税收收入和非税收入合并为“其他各项收入”。分税制以来，增值税等六种税收入占财政收入的比重基本呈逐年递减态势，从1994年的96%降至2012年的65%，而其他各项收入占比则相应地逐年递增，从4%增至35%。需要注意的是，佛山全部财政收入（包括一般预算收入和基金预算收入）远远大于一般预算收入，近年来国有土地使用权出让等基金收入大幅攀升的现象并未在此财政收入结构中体现出来。仅2011年，佛山市级加上三区基金收入就高达332.9亿元，是该年财政收入里“其他各项收入”的2.8倍（见表4-2）。

表4-2 佛山市财政收入结构（1994~2011年）单位：亿元

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
增值税	7.9	9.1	10.7	12.5	14.1	15.5	17.8	23.7	24.2
营业税	4.2	5.4	3.5	3.9	4.6	6.4	9.4	14.7	19.0
个人所得税	—	—	—	—	—	2.1	3.0	6.2	4.2
城市维护建设税	1.1	1.3	1.5	1.8	2.0	2.6	2.8	4.3	5.3
农业五税	2.2	2.3	2.3	2.3	2.8	3.4	5.1	6.5	7.0
企业所得税	2.4	3.1	3.1	3.5	4.6	7.4	12.8	15.9	9.0
其他各项收入	0.9	1.1	3.0	4.4	4.8	8.7	8.9	12.1	16.4

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
增值税	25.1	13.7	31.9	39.3	45.8	55.4	56.3	59.8	61.9
营业税	20.9	21.9	24.8	29.1	37.0	39.4	46.7	55.8	51.6
个人所得税	4.2	5.0	5.8	7.0	8.3	10.0	10.4	12.9	12.6
城市维护建设税	6.7	6.8	8.1	10.2	12.0	13.8	13.6	16.7	27.7
农业五税	8.1	10.9	17.0	13.4	19.4	16.4	26.1	39.0	36.7
企业所得税	8.6	10.7	13.0	15.3	19.1	23.5	20.3	28.3	32.8
其他各项收入	21.6	26.2	30.4	42.8	52.9	69.4	81.2	93.6	118.4

注：从2004年起农业五税只包含耕地占用税和契税。

资料来源：《佛山市统计年鉴（1998、2010、2012）》

3.佛山各级财政收入状况

1996年，广东对市县实行分税制。首要目的是适当集中财力，这与中央实施分税制、上收财力的大气候相适应。然而，佛山财力却继续下沉到区县，区县进一步下沉到镇街，导致佛山出现全国少有的下级财力比上级还雄厚的财政“倒挂”现象。1996~2012年，佛山市级财政收入占比从38%降到14%。1998~2011年，顺德和南海的区财政收入（包含镇

街）每年都高于市本级财政收入。2009年，禅城财政收入开始超过市本级；2011年三水财政收入也接近市本级水平。2012年，佛山市财政收入384.08亿元（包括一般预算收入和政府性基金预算收入），市本级仅占14%，南海、顺德两区财政收入分别是市本级收入的1.9倍和1.3倍。

然而，市级财政“倒挂”于区县仅仅只是开始，区县财政会进一步“倒挂”于镇街。2010~2012年，顺德区四街六镇中，容桂、乐从、北滘三镇街财政收入入库数和分成数[注]占全区比重超过40%（见表4-3），财力下沉到镇街可见一斑。

表4-3 顺德三镇财政收入占全区比重情况

镇街	2010 年				2011 年				2012 年			
	入库数（亿元）	入库数占全区比重（%）	分成数（亿元）	分成数占全区比重（%）	入库数（亿元）	入库数占全区比重（%）	分成数（亿元）	分成数占全区比重（%）	入库数（亿元）	入库数占全区比重（%）	分成数（亿元）	分成数占全区比重（%）
容桂	15.0	19.21	4.1	19.33	16.7	18.89	9.0	18.76	17.5	17.62	9.4	17.64
北滘	15.9	20.38	4.4	20.79	16.5	18.69	6.1	12.68	20.8	20.94	7.7	14.32
乐从	7.6	9.75	2.1	9.79	9.8	11.11	5.3	11.03	10.1	10.21	5.5	10.22
合计	38.5	49.34	10.6	49.91	43.0	48.69	20.4	42.47	48.4	48.77	22.6	42.18

资料来源：佛山调研材料

（三）减税和财力下沉成为佛山在财政收入端处理政府与市场关系及上下级政府关系的突出特点

1.财政包干制时代的减税成为佛山处理政府与市场关系的突出特点，对于培育佛山市场经济因素起到至关重要的作用

财政包干体制下，地方政府在税收方面获得了较大的自由裁量权，使其有能力通过减免税“放水养鱼”，鼓励民营经济发展。20世纪80年代，佛山的手表、家电、消毒碗柜等行业从个体小作坊起步，抗市场风险能力非常弱，急需宽松税收环境以完成起步阶段的资本积累。包干制下地方政府获得财政自由裁量权，使佛山得以实施一系列税收优惠政策以扶持企业发展。主要包括：对家电新产品免税、对企业更新改造实行新增税收减免、对乡镇企业实施三年免税等。1993年前，佛山众多企业得益于税收优惠实现发展壮大。美的、万家乐、健力宝、科隆等都是当时减税扶持起来的乡镇企业。有佛山退休官员认为，“没有20世纪80年代财政包干制下的税收减免，就没有佛山今天的工业基础”。以下两个问题需要注意：

一是全国财政包干制下中央向地方政府放权。与此前计划经济体制下两轮放权的根本不同在于，本轮放权是沿着政府与市场关系和中央与地方关系两条线同时进行的。在地方获得较大财政自主权的同时，政府对市场也开始一定程度“松绑”，允许个体经济、私营经济、乡镇企业发展；允许在一定范围内吸引外资，并开始对国有经济着手进行改革。正因如此，佛山在财政包干制下获得财政自主权后，并没有像计划经济时期一样造成地方基建投资过热，而是用于了培育民营企业等市场经济因素，奠定了“佛山模式”的基础。

二是佛山在财政包干制时期，从官方到民间整体体现出“思维超前”特征。佛山为何没有像东莞那样走上主要依靠吸引外资的外向型道路，而是实现了民营企业的大发展？当地干部介绍，佛山民营企业家们善于向他们的港澳亲戚学习，很早就发现港澳亲戚们会的自己也能做，于是在短暂地吸引外资后很快转向自主发展和内生型增长。“美的”集团创始人就是从拆解研究一台从香港带回的电风扇开始，一步步创办起大型家电企业集团。佛山政府为何没有像当时很多保守力量那样阻挠市场因素的发育，反而大力扶持？当地干部介绍，由于佛山靠近港澳，得商品经济风气之先，得以较快摆脱僵化意识形态束缚，着眼于解决实际问

题。不得不说，佛山具备了这样一些特殊甚至是偶然的素质，使其将财政包干制的优点几乎发挥到极致。

2.从财政包干制时代一直延续至今的财力下沉，成为佛山处理市、区、镇街三级政府关系的突出特点，对于培育佛山市场经济因素亦起到重要的作用

分税制时期，全国税制规范化，佛山不可能再通过自由裁量的减免税支持企业发展。但从包干制时代一直延续至今的财力下沉，成为佛山在财政收入端支持市场经济因素发育的另一个重要手段。

为什么会发生这一情况？我们在佛山调研时，基本听不到佛山干部对财政“倒挂”有什么强烈的不满和批评。他们的解释是，财力下沉有其现实基础。

首先，佛山的民营企业纳税大户们大都由原来的乡镇企业演变而来，多坐落于区县的镇街而不在佛山市区，与镇街联系更紧密。

其次，越是下级政府，与企业接触的机会越多，越容易理解企业的难处，也越容易与本地成长起来的企业建立感情、形成合作共同体，而较少因为抽象的意识形态因素扼杀企业，所谓“家养的孩子天然亲”。佛山将财力一直下沉到镇街，正是看准了这一点，让企业在镇街政府的扶持下大胆发展。而只要制度允许，佛山区县和镇街政府往往倾向于在资金借贷、信用担保、风险承担等方面成为企业的合作伙伴。

当然，佛山财政“倒挂”能够延续至今，在某种程度上也是路径依赖的结果。财政包干制时代财力下沉到基层的格局，对佛山财政体制演变产生巨大影响。在面临触动既得利益格局需要付出很高成本的情况下，佛山市政府选择了只要日子还过得下去就维持原有分配格局的做法。

不过，佛山干部的解释依然没有说清楚一个问题：即便纳税大户们

坐落于镇街，即便财政包干制对现在仍有影响，但只要市政府决心上收财权，在当前政体下也并非办不到。但佛山为什么没有这么做？

我们只能推测，改革开放多年来佛山以民营企业和内向型经济为主的经济模式，确实潜移默化地改变了佛山政府的理念，使其更多地考虑企业而不是政府的利益和方便，因此继续向区县和镇街放权就成为题中之义。广东实行“腾笼换鸟”政策之初，佛山当地一些企业也曾迁往外地，但后来不少又回流佛山。原因是这些企业发现佛山虽然土地贵、劳动力贵，但佛山政府却真正是“服务型”政府，秉持小政府大企业理念，规范地为纳税人服务。如近两年佛山市针对企业发起“暖心行动”，为企业解决实际困难。其中一项内容是尽量降低企业成本。2012年，佛山为中小企业减地税超过13亿元，还不包括国税和费用减免。在企业用地、用工、办事程序方面，佛山也帮企业解决了很多实际问题。“服务型”政府理念的树立，使佛山在上下级政府财政关系方面能够独树一帜，上级政府勇于“割肉”，让更多贴近企业和居民的下级政府拥有雄厚财力和为企业及社会服务的能力。

专栏4-1

对财政包干制的评价出现分化

财政包干制对于地方搞活市场因素起到至关重要的作用，佛山一些经历过那个年代的人士认为包干制“好得很”，这可能是许多地方政府的看法。然而包干制运行到20世纪90年代初时，中央政府认为已经暴露出许多意想不到的弊端，到了非改不可的地步了。

“两个比重”下降是让中央政府最忧心的事。全国财政收入占GDP的比重从1979年的28.4%一路降至1993年的12.6%，基本上每年下降一个百分点。财政包干制本来是想通过刺激地方政府的征税积极性，使中央和地方都从税收增长中获益，尽管地方可能拿走大头。但结果却是财政收入占GDP比重连续滑坡，这大大出乎中央政府的预料。原因何在？王绍光（1999）给出一个有意思的解释：财政包干

制的不规范刺激了地方政府的机会主义行为。几乎所有地方政府都知道，他们努力征税的结果将是中央和他们重新谈判，提高他们需要上缴的比例。与其如此，不如在征税上留一手。地方政府普遍采取这一理性行为的结果，是全国陷入“囚徒困境”的集体行动悖论，导致财政收入在经济总量中的比重越来越低。

这还不是令政府最头痛的。财政包干包“死”了中央政府，地方上缴给中央的收入相对固定，如果不考虑20世纪80年代几次经济过热时的通货膨胀因素，地方上缴额实际呈负增长。如1988年实行大包干的地区，综合上缴递增比例为6.5%，而当年通胀率却达到18.5%，次年为17.8%。同时，财政包干制下地方政府有隐瞒财税收入的强烈动机，如将预算内的收入转移到预算外，形成庞大的预算外和体制外收入（张军，2011）。由此导致中央财政收入占财政总收入的比重一路下降，从1984年的41.5%降至1993年的22%，中央财政到了举步维艰的地步。时任财政部长刘仲藜曾开玩笑说，他的背心都快被拔下来了。

在此情形下，中央不得不向地方政府“借钱”，开征能源交通基金、预算调节基金等新的预算外收入项目，将部分支出责任甩给地方及企事业单位等做法“增收节支”，结果是中央权威和宏观调控能力严重弱化。时任国务院副总理朱镕基坦言，“目前中央财政十分困难，已经到了难以为继的地步。如果不适当地集中中央财政收入、加强中央财力，日子就过不下去了，最终全国都要受害，都搞不下去”（朱镕基，1993）。王绍光（1995）考察了1989年世界上34个国家的财政状况，发现“当今世界上，一国中央政府的财政收入或支出不应低于财政总收入或支出的50%或国内生产总值的10%。当一个国家在这四个方面全部低于指标的话，就可以说是超过分权的底线了”。当时只有两个国家越过了“分权的底线”，即中国和前南斯拉夫，而前南斯拉夫在一年后便陷入分崩离析。如果结合1989~1992年国内外严峻的政治气候和当时国内思想界兴起的“新权威主义”思潮（张军，2006），我们便不难理解中央政府对中央财政收入占比下滑的担忧了。

此外，财政包干制常为人诟病之处还包括：强化了地方封锁的“诸侯经济”倾向，助长了低水平重复建设和投资膨胀（贾康，1999）；分成率不公平造成各地区“苦乐不均”“鞭打快牛”（吴敬琏，2010）等。

在此情形下，1993年7月全国财政工作会议和税务工作会议上，朱镕基明确宣布，“根本出路在于深化财税体制改革”，“现在如果不开始进行财税体制改革，明年的日子就很难过。财税体制改革在一个省里搞试点是搞不下去的，要改革就全国推行”。

---

1. 本文“财政收入”一词如无特别说明，是指一般预算收入，不包括基金预算收入。如包含基金预算收入将特别说明。

2. 入库数即每年实际缴纳入库的财政收入，分成数即镇街的收入分成额。

三、佛山财政支出变迁历史及从中体现的两个关系的特点

（一）财政包干制时代的佛山财政支出状况

1.佛山整体财政支出状况

1978~1995年，佛山市财政支出从0.59亿元增至36.47亿元，增长约62倍，远超过GDP绝对值的42倍和财政收入的8倍。财政支出年均增速为27.5%，也大于GDP的24.8%和财政收入14.1%的年均增速。

尽管财政支出大幅增长，占GDP比重也从1979年的4%上升为1994年的7%左右，但除1994年、1995年外，其余年份财政都处于盈余状态，财政支出占GDP比重的平均值为6%，低于财政收入的占比平均值11%。财政支出的大幅增长并未使佛山财政出现严重困难。

2.佛山各级财政支出状况

佛山市级财政支出在1988年前增长缓慢，1990年左右出现拐点，之后大幅攀升。市级财政支出占全市财政支出的比重则波动较大，没有明显的下降或上升趋势，到分税制改革前夕达到32%。

（二）分税制时代佛山财政支出状况

1.佛山整体财政支出状况

财政包干制时代，佛山GDP、财政收入和财政支出年均增速分别为24.8%、14.1%和27.5%；到了分税制时代，则分别为15.5%、18.1%和16.3%。实施分税制以后，佛山GDP和财政支出的年均增速下降，财政收入年均增速上升（见表4-4）。尽管如此，财政支出一直大于收入，佛山财政一直处于赤字状态。这里便产生一个有意思的问题：佛山靠什么弥补财政赤字？关于这一点，我们将在第五章详述。

表4-4 佛山市GDP和财政支出情况（1993~2012年）

年份	GDP（亿元）	财政支出（亿元）	GDP 增速（%）	财政支出 / GDP（%）	财政支出增速（%）
1993	353.38	29.44	39	8	75
1994	445.36	29.06	26	7	-1
1995	563.72	36.47	27	6	25
1996	666.31	38.60	18	6	6
1997	766.11	42.93	15	6	11
1998	836.53	49.50	9	6	15
1999	904.63	58.43	8	6	18
2000	1 050.38	72.48	16	7	24
2001	1 189.19	94.67	13	8	31
2002	1 328.55	104.19	12	8	10
2003	1 578.49	120.45	19	8	16
2004	1 918.04	130.93	22	7	9
2005	2 383.18	150.85	24	6	15
2006	2 933.53	175.40	23	6	16
2007	3 605.11	206.67	23	6	18
2008	4 378.30	244.51	21	6	18
2009	4 820.90	266.99	10	6	9
2010	5 651.52	363.35	17	6	36
2011	6 210.23	388.68	10	6	7
2012	6 709.02	432.96	8	6	11

注：财政收入1987年前数字均已按照现行政区域范围重新统

计。

资料来源：《佛山统计年鉴（1999~2012）》《佛山预算执行情况报告（2004~2012）》《佛山市志（1979~2002）》第一册（北京：方志出版社，2011（8）：321~385.）以及佛山市统计局

2.佛山财政支出结构

1996~2006年，佛山财政支出中教育事业费所占份额最大，医疗卫生支出、农林水气事业费、社会保障补助支出、基本建设支出和科学支出所占份额则较小。医疗卫生支出占佛山财政支出的比重从11%降至3%，行政管理费从8%增加到10%，其他支出比重没有明显变化（见表4-5）。医疗卫生支出的大幅下降是佛山医院市场化改革的结果。

表4-5 1996年和2006年佛山市财政支出结构

	1996 年		2006 年		年均增速（%）
	绝对值（亿元）	占财政支出比重（%）	绝对值（亿元）	占财政支出比重（%）	
基本建设支出	1.2	3	3.3	2	10.6
农林水气事业费	2.5	7	6.5	4	10.0
教育事业费	6.9	18	30.8	18	16.1
科学支出	0.3	1	2.0	1	20.9
医疗卫生支出	4.1	11	5.8	3	3.5
社会保障补助支出	—	—	4.6	3	—
行政管理费	2.9	8	18.3	10	20.2
公检法司支出	3.6	9	20.2	11	18.8
其他各项支出	17.0	44	83.9	48	17.3

注：本表所用的财政支出是用2007年前的分项目，2007年开始发生改变。

资料来源：《佛山统计年鉴2006~2012》

2007年以后，随着政府收支分类科目改革，佛山财政支出口径发生变化。一般公共服务支出、教育、科学技术、文化体育与传媒、社会保障与就业、医疗卫生、节能环保和住房保障支出都大幅增长，年均增长速度分别为17.2%、16.2%、15%、20.8%、15.7%、25.6%、85.5%和53.8%。其中，增长最快的是节能环保，其次是2009年新增加的支出科目住房保障支出。

3.佛山各级财政支出状况

分税制时期，佛山市级财政支出占比呈直线下降，从1996年的43%降至2012年的12%。区县财政支出占比则不断攀升。1998年，顺德和南海财政支出分别是市本级财政支出的1.3倍和1.2倍，2011年分别上升为2.7倍和2.4倍。禅城2011年财政支出也赶上市本级财政支出。目前，顺德财政支出占全市比重在34%左右，南海财政支出占比在30%左右，均远远高出市级财政支出的占比（见表4-6）。与财政收入类似，佛山财政支出也呈现出明显的“倒挂”特点。

表4-6 2011年佛山市和区政府主要公共服务支出比重 单位：%

	市级	禅城	南海	顺德	高明	三水
一般公共服务	12	14	29	30	6	8
教育	8	13	34	35	5	7
科学技术	8	15	35	34	5	4
文化体育与传媒	39	6	20	26	4	5
社会保障和就业	14	13	30	27	6	9
医疗卫生	17	11	27	30	7	7
节能环保	3	11	32	51	2	2
住房保障支出	15	12	24	40	2	8

资料来源：《佛山统计年鉴（1999~2012）》

佛山镇街财政支出除政府日常行政费用外，主要用于经济建设和基本公共服务。顺德的容桂、乐从、北滘三镇的财政支出结构中，经济建设支出最大，其次是教育、公安消防及养老医疗社会保障等民生项目。以乐从镇为例，教育、社会保障、医疗卫生及环境整治等民生方面的支出历年来均占公共预算的50%以上。2012年，乐从镇财政支出约15.4亿元，重点投向新产业扶持、三大改革、民生保障、城市升级改造等方面，其中，教育经费支出2.2亿元（不含校舍建设）、社区卫生服务体系支出约0.2亿元（2013年继续投入2412万元进行升级改造）。

（三）“建设财政”与“服务财政”并举，逐步加大服务财政力度，成为佛山在财政支出端处理政府与市场关系的突出特点

1.财政大力支持基础设施建设，为当地经济发展准备了良好的硬件和软件条件

改革开放以后，财力日渐雄厚的佛山市政府根据本地企业发展和招商引资实际需要，采用多种融资方式大力支持交通、市政基础设施和公共技术服务平台等基础设施建设，为当地经济发展和市场因素发育创造良好的硬件条件。

财政包干制时代，尽管佛山下放财权到镇街，且对企业不断实施减免税，但由于经济总盘子不断扩大、财政上缴任务又相对固定，财力日益雄厚。佛山利用财政资金大搞能源和交通建设，架设电网和铁路，形成四通八达的海运、内河、铁路、公路交通网；增加城市各项建设资金，改善城市基础设施，提升投资环境的吸引力。1979~2002年，公路通车里程从1535公里增至3974公里，路网密度从40.25公里/百平方公里增至104.22公里/百平方公里。

2002年以后，佛山硬件基础设施建设进入新阶段。2006年11月，建成国内最长的免费高速公路——佛山一环；2010年11月，佛山地铁1号线（广佛线一期）开通，成为全国第一个拥有地铁的地级市。航道、码头等基础设施建设也不断发展。

此外，佛山还注重公共技术服务平台等软件基础设施的建设。1998年，西樵镇用几年的时间，投入1.2亿元建成公共技术服务平台——西樵南方技术创新中心。该中心累计为西樵纺织企业设计开发1万多个新产品，市场命中率达80%，产品开发成本下降50%以上，多批新产品被国家纺织产品开发中心评为“中国流行面料”。

2.逐步加大财政对公共服务的支出力度，使政府职能逐步适应现代市场经济的要求

1998年前中国财政基本属于“建设财政”，经济建设是财政的第一要务。到了1998年，中央已明显感到，“如果没有社会发展，没有人民生活水平提高，没有支出均等化，建设最终是上不去的，于是‘公共财政’观点应运而生”（项怀诚，2012）。2002年后，随着中国新一届领导集体提出“科学发展观”，提倡“以人为本”“构建社会主义和谐社会”，提供公共服务、保障民生在财政支出中的重要性逐步上升。

由建设财政向公共财政的转型，在不同地方步伐快慢不同。既有财力丰寡的原因，也有市场经济发育程度不同导致居民服务要求和权利意识程度不同的原因，当然也有地方政府的理念和意识转变快慢不同的原因。佛山财力相对雄厚，市场经济发育程度较高，政府服务理念一直较为超前，决定了佛山财政支出能够较快地转向以公共服务为主。目前，佛山的基本公共服务包括九年义务教育，学前教育补助，社保四险种（包括外来工），村村通公路，村村通公交，村村通自来水，医疗服务站进村社区，等等。其中，社会保障支出以养老、就业、医改、民政、社会救助、社会福利为主。佛山的养老、工伤、医疗、生育和就业培训

都涵盖了外来人口，目前，对外来务工子女入学采用积分入学制。

佛山财政支出除了政府运作必需资金外，大部分用于民生公共服务支出。以顺德为例，2012年，公共服务支出占顺德公共财政预算支出的66.3%。

在此我们以养老、医疗卫生和就业三个领域为例，说明佛山财政逐步加大公共服务投入的情况。

养老保险支出。2009年，佛山市财政投入1172万元用于全征地农民和新农保。2010年1月起，佛山在全市推行新农保，将参保范围扩大到未参加城镇职工养老保险的所有城乡居民。2012年起佛山养老保险可跨省转移。

医疗卫生支出。1993年第一次医改时，佛山财政不再负担部分公立医院的相关费用，将医院推向市场。三水区当时有11个乡镇，只有一家镇卫生院保留了公立医院身份，其余全部卖掉。之后，佛山开始反思上次医改推动医院市场化的弊端，近年来开始回购医院，重拾公立医院运行体制。卫生机构数量大幅上升，医疗资源更加偏重基层，社区卫生服务中心逐步建立，并开始尝试社区卫生服务中心与镇卫生院分离运行。2010年佛山市人均公共卫生服务经费达到29.9元，在广东全省排名第一。本轮医改中，佛山在医疗保险制度整合基础上，不断增加财政投入、扩大基本医疗保险覆盖面并加大保障力度。截至2012年，全市（不含顺德区）职工医保、居民医保参保覆盖率达95.01%。各区对城乡居民医保政府补助标准（含住院、门诊）提高到250~366元，高于广东省200元的标准。此外，佛山全额资助城乡低保、城镇“三无”人员、“五保”对象、低收入重病患者、高度残疾人、低收入家庭老年人等困难群体居民医疗保险费用。2012年共出资2000余万元资助43854名困难救助对象购买城乡居民医疗保险，并对特困居民提供大病医疗救助，全年共救助2282人次，支付金额1800余万元。

就业支出。经过多年实践探索，佛山市以区、镇（街道）为主体，建立起多层次、多渠道、多形式、广覆盖的职业培训平台。“双转移”战略实施后[注]，佛山市更加注重将农村劳动力转移就业工作与产业转型升级相结合，努力提高农村劳动力素质。佛山市高级技校选拔刚从初中毕业的山区学生免费进入技校学习两年到三年的技术，由佛山市财政补贴学费。此外，佛山还注重通过制定政策为培训就业提供经费保障，各区根据本地实际情况，制定了培训就业实施方案和培训就业资金补贴办法。

---

1. 产业转移、劳动力转移是广东2008年实施的“双转移”战略的统称，珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移；而东西两翼、粤北山区的劳动力，一方面向当地第二产业、第三产业转移，另一方面其中一些素质较高的劳动力向发达的珠三角地区转移。

四、佛山如何实现财政收支的平衡

佛山政府在当地市场经济发展和社会转型过程中，承担着巨大的建设与服务压力。特别是到了分税制时代，佛山财政支出超过财政收入，自然提出一个问题：佛山靠什么弥补赤字、实现财政收支平衡？

（一）改革开放至21世纪初的预算外收入

2012年，预算外资金[注]正式退出中国财政的历史舞台。然而自改革开放以来很长时间，预算外资金曾大行其道。佛山的预算外资金[注]便是其缩影。1980~2002年，佛山预算外收入总额179.78亿元，支出总额166.3亿元。其中，2002年佛山预算外收入40.6亿元，支出36.4亿元。

1980~1982年，佛山预算外收入与预算内收入之比基本维持在4%~5%。1983年，激增至67%，1985年达到最高点89%，之后呈下降趋势直到1993年的9%。1994年再次攀升，1996年达到47%，2002年升至48%。1993年前，预算外支出与预算内支出之比则明显超过预算外收入与预算内收入之比，1983~1987年，预算外支出甚至达到预算内支出的1~2倍。1993年之后，在30%左右小幅波动。1993年，佛山将预算外收支大规模纳入预算内管理，这是预算外收支与预算内收支之比明显下降的主要原因。

佛山预算外资金管理规范化较全国更早。1983年，佛山市财政局成立预算外资金管理科。1986年，佛山对预算外资金实行“两个控制”的重点管理，即控制自筹基建规模和控制消费基金不合理增长。1993年，佛山将83项行政收费项目、国有企业折旧基金和税后留用资金纳入预算管

理。1996年，各种税费附加纳入财政预算。1999年，根据“收支两条线”规定，对预算外资金账户进行清理和检查，取消、撤并部分银行账户。2000年，佛山逐步将政府性基金纳入财政管理，预算外资金管理达到“三个100%”：县以上的执收执罚单位100%实行“收支两条线”管理；行政事业性收费和罚没收入100%纳入财政管理；应解缴资金100%及时解缴财政专户。在佛山调研中，有退休干部说，看到过去几年国家在预算外收支管理方面的一些改革，有“似曾相识”之感，同样性质的举措佛山已经走在前列。

（二）21世纪初以来的土地财政

21世纪初以来，随着预算外收入逐步纳入预算内管理和政府经济建设与公共服务开支压力逐年加大，佛山一般预算收入仅够用于日常行政开支和民生项目支出，基础设施建设基本依靠土地收入。就连顺德的三大强镇乐从、容桂、北滘都承认，公共预算收入只能满足人员及基本行政经费，要想开展大型市政基础建设或投资项目，只能主要依靠土地收入。

“土地收入”即国有土地使用权出让收入，是目前佛山财政收入的主要来源之一。1999年以前，佛山土地使用权出让金比较少。从2005年开始，佛山土地出让金收入开始大幅上升。根据佛山市的预算表，2010~2013年，国有土地使用权出让金收入从193.2亿元增至365.3亿元，国有土地使用权出让收入占基金预算收入比重一直维持在80%以上，占全部财政收入比重从35%逐年递增至40%。土地财政收入“名副其实”地成为佛山财政收入的主要来源之一。

（三）2008年以来的地方融资平台

2008年国际金融危机爆发后，国家实施4万亿元大规模刺激计划，地方融资平台迅速发展。佛山市、区县和镇街三级政府都利用融资平台筹集资金。目前市、区两级政府约有20家融资平台公司，如佛山市轨道交通发展有限公司、佛山市路桥建设有限公司、佛山市三水区土地储备中心等。截至2013年2月底，佛山融资平台银行债务规模达410.72亿元，每年约180亿元还本付息支出。

2010年前，佛山融资平台贷款大量采取政府担保或者还款兜底的方式。2010年后，佛山绝大多数融资平台贷款的担保方式改为土地使用权抵押和收益（收费）权质押。2012年，顺德区政府以土地作为抵押，通过地方融资平台贷款200亿元，其中约80%用于公路交通设施、BT项目等建设，余下的用于教育和水利。南海区通过土地抵押获得的贷款也呈上升趋势。2008年南海区抵押土地贷款190亿元，2012年飙升至340亿元。佛山镇街融资平台也迅速发展。如乐从镇公有资产办公室下辖的投资管理有限公司就是镇融资平台，2012年该镇政府性债务余额约5.6亿元。

虽然佛山融资平台发展比较迅速，但债务风险总体可控，还本付息正常，在佛山主要商业银行的贷款分类均属正常类。2012年底[注]佛山融资平台银行债务余额占GDP比重为6%。

专栏4-2

对分税制的评价出现分化

1994年分税制改革迄今为止已近20年，其运行效果如何？从我们在佛山的调研情况及看到、听到的其他方面说法看，关于这一问题认识的分化程度恐怕不亚于1994年实施分税制前夕对财政包干制认识的分歧。财政部前部长项怀诚认为，“分税制改革已经经受了历史的考验”，“是一次成功的改革”。他还引用朱镕基的话说，“对财税体制取得的成功，怎么评价都不过分”。而一些地方

却对分税制多有抱怨。有顺口溜说：“中央财政喜气洋洋，省市财政勉勉强强，县级财政拆东墙补西墙，乡镇财政哭爹叫娘”（吴敬琏、马国川，2013）。有人甚至认为现行体制是在“逼良为娼”。

一、分税制是否造成了地方收入少而责任多，财力与事责不匹配？

2011年，中央财政收入占全国财政收入的比重为49.4%，支出占全国财政支出的比重只有15.1%；而地方财政收入占比只有50.6%，支出占比却达到84.9%。表面看地方面临收入少而支出多，财力与事责不匹配的情形。

但财政部认为，实际上中央财政大部分（2011年为77.8%）都以税收返还和转移支付的方式给了地方。如果将这部分算上，地方财力与支出责任是基本平衡的[注]。同时，中央通过转移支付，平衡了地方财力，缩小了地区差距，推动了基本公共服务均等化，善莫大焉。

但地方对转移支付的实际作用却颇有微词。比如广东和佛山财税部门人士就认为：第一，中央转移支付相当一部分是专项转移支付，是“戴帽下达”的任务；地方必须配套资金，还得提前垫付，相当于“中央点菜，地方埋单”，这不是减轻而是加重地方负担。第二，转移支付的钱是那么好要的吗？得“跑部（财政部）钱进”。转移多少就看关系，关系好就多给点。逼得地方政府在北京“安营扎寨”，请客吃饭送礼跑关系。第三，更深层次的问题，中央说从富裕地方拿了钱去补给欠发达地区，可欠发达地区人口却在大规模向佛山等发达地区流动。目前佛山730万常住人口，49.3%非本地户籍。外来人口公共服务由流入地解决，佛山推行基本公共服务均等化把外来人口也纳入其中，加上之前被中央拿走的那部分转移支付，相当于为欠发达地区的流入人口出了“两份钱”，转移到欠发达地区的资金实际上过剩，而佛山却感到财力紧张。第四，地方对中央和上级总是突然来任务打乱其预算盘子不胜其烦，比如佛山抱怨，其他地方有了地震要去赈灾，要承担灾后重建；要对口

帮扶西部，还要完成广东省内对口帮扶的任务。这些突如其来的命令常常扰乱他们的财政计划，也给他们平添了不少的支出压力。

二、分税制是否是造成地方依赖“土地财政”的主因？

佛山人认为是这样的。2003年佛山建设一环路，主要靠的就是区县镇街贡献的土地收入。2012年国有土地使用权出让收入占佛山财政总收入的35%，已经到了没有土地收入政府就要“关门”的地步。2012年全国人大会议期间，广东人大代表直言，“为了完成不停加码的任务和指标，地方政府只能搞土地财政，甚至是增加收费项目，这是逼着地方干坏事”，“是‘逼良为娼’”[注]。

但中央层面的不少权威人士认为并非如此。朱镕基2012年与清华大学师生座谈时谈道，“我们制定了一个错误的政策，就是房地产的钱，都收给地方政府，而且不纳入预算，这不得了。这个钱就是搜刮民膏，所以把地价抬得那么高。这个绝对不是分税制的错误。地方没少收钱”[注]。项怀诚认为，“把土地财政归罪于分税制，显然是有违事实的。为什么会出现‘土地财政’？根本原因在于许多地方政府不是专注于提供公共服务，而是忙于搞建设”。[注]

三、下一步分税制改革是否应扩大地方财权？

佛山人认为应该如此。他们提出一个问题，现在佛山主要依靠土地收入，但土地总有卖完的一天。比如顺德土地开发强度已达49%，而香港仅有29%。将来土地卖完了怎么办？他们提出的解决办法是，开征物业税，确保地方财政的可持续性。另有佛山财税部门人士认为，应该赋予省级政府一定的税收自主权，现在地方没有独立稳定的税种，太可怜了。

但中央高层权威人士却认为不应如此。新任财政部部长楼继伟2012年撰文认为，大幅减少中央收入，提高地方收入“意味着在事权不调整的情况下增加地方征税权。我认为这个方向是危险的，是

个分裂的体制。但这在一定意义上也是中国的传统，中国几千年来就是封疆大吏体制，当地的首长就是父母官，管理地方上的一切事务，对朝廷负责，然后朝廷再派刺史进行监督。人们可以观察到，我们很多的说法、口头禅都反映了这个现实，如：‘为官一任，造福一方’”（楼继伟，2012）。

---

1. 预算外资金指国家机关、事业单位和社会团体，以及法律、法规授权或政府委托的其他机构，为履行或代行政府职能，依据法律、法规和规章制度收取、提取、募集和安排使用的未纳入财政预算管理的各种财政性资金。预算外资金游离于人大监管之外，是政府部门和企事业单位自收自支、拥有很大自由支配权的资金，也是导致许多腐败的重要原因。
2. 1979~1992年，预算外资金范围包括：a.地方财政部门管理的预算外资金，如各种附加收入、地方财政集中的企业收入和地方财政统管的事业收入等。b.事业行政单位管理的预算外资金，如养路费收入、学校基金、咨询服务收入、单位包干预算结余等。c.国有企业和主管部门管理的预算外资金，如折旧基金、大修理基金和各种形式的利润留成等。
3. 由于我们没有得到佛山2012年底的融资平台数据，所以用2013年2月的数据与2012年经济数据之比近似推出。
4. 中国财政部网站，www.mof.gov.cn。
5. 广东地税局长批分税制：中央拿得多用得不好[EB/OL].南方网，2012-03-19.
6. 朱镕基。房价高跟分税制无关[J].凤凰周刊，2012-09-20.
7. 项怀诚。分税制改革尚未完成[J].财经，2012-03-31.

五、佛山预算管理制度的逐步完善

在佛山财政变迁历史中，预算管理制度的完善是不得不提到的一笔。因为，预算管理制度也是政府与市场、政府与社会关系的重要体现。佛山预算管理增强透明化、规范化和民主化的过程，正反映了佛山政府与市场的关系迈向现代市场经济和法治社会的过程。

（一）大案要案推动佛山预算管理制度逐步走向透明化

佛山从20世纪90年代末就开始进行预算管理改革，预算外收入逐步得到清理规范。1998年佛山逐步把社保放进预算统筹，目前个人账户已经完全做实。1999年，相继成立政府采购和财务总监办。2000年，将国有资产纳入总预算。2001年，在国家预算管理改革大气候下，佛山政府采购、部门预算、零基预算、绩效预算等改革也陆续推行。2001年，佛山财政局成立统计评价科，市本级300万元以上的项目、区50万元以上的项目都要进行评价，所有大项目都要派出财务总监。

佛山预算管理规范化较全国早，大案要案反思起到重要作用。1998年，佛山某财政干部盗窃预算资金1.56亿元，挪用270万元。2003年，佛山发生巨额骗贷及骗取财政资金案，又有财政官员卷入其中。痛定思痛，促使佛山市开始认真考虑加强财政监督管理，推动了各项预算制度的完善。

（二）开展参与式预算试点

2012年，顺德在全省率先开展“参与式预算”试点工作。从2013年初，预算项目中选定区人口和卫生药品监督局的“孕前优生健康检查项目”和区委社会工作部的“残疾人辅助器具适配、居家无障碍改造项目”作为试点项目，并按照《顺德区参与式预算工作方案（试行）》的要求，通过公开遴选试点项目“456”代表[注]委员会、组织召开试点项目面谈会等方式开展参与式预算工作。经过与会代表讨论，“孕前优生健康检查项目”原经费预算613万元，调减247万元；“残疾人辅助器具适配、居家无障碍改造项目”原经费预算360万元，调增22万元。目前，两个试点项目已进入评估实施阶段。截至2013年6月，“孕前优生健康检查项目”经费开支118万元，“残疾人辅助器具适配、居家无障碍改造项目”已完成全区评估工作，暂无支出。目前，项目单位实施情况分别在相关部门门户网站公开。

参与式预算体现财政更加民主化的特征，既要鼓励社会参与，又要确保理性监督，并面临与现有体制衔接的问题，是一次十分重要的尝试。顺德以制度建设为重点，在借鉴国内外先进经验的基础上，制定了《顺德区参与式预算工作方案（试行）》，构建了群众意愿诉求表达机制，督察、考核、问责机制及信息公开透明制度。希望这些制度能够为顺德参与式预算试点保驾护航，让参与式预算能够走得更远更广直至在全国铺开。

---

1. “456”代表即4名人大代表、政协委员，5名专家、行业代表，6名社区民众。

六、顺德改革试点：艰难的探索

2009年9月，佛山市顺德区启动以大部制为重点的行政体制改革。2010年广东省确定顺德区为财政省直管县试点，2011年正式启动。

事实上，顺德早在1992年就实施过第一轮大部制改革，把56个党政部门整合成28个，并通过产权制度改革、向市场和社会放权，让企业成为市场主体。本轮大部制改革希望通过全面整合党政部门、减少行政审批，“解放政府、解放市场、解放社会”，实现“大部制、小政府、大社会、好市场”的目标。改革启动后，顺德将41个党政群及部分双管直管单位整合成16个大部门。在此基础上梳理出了1590多项审批事项，经广东省批准减少和优化了1/3。

财政省直管县试点主要包括以下内容：

第一，顺德区党委、纪检、监察、法院和检察院系统和市现有的规划、统计管理模式，社保基金、住房公积金等各项市级统筹基金及东平新城维持现有管理体制，其他经济、社会、文化等事务由省直接管理，行使法律、法规、规章和各类规范性文件中规定的由地级市行使的有关职权。

第二，佛山市和顺德区统一按照广东省的财政管理体制要求，各自编制本级财政收支预算和年终决算，分别报省汇总；年终各类结算事项一律由省财政与佛山市、顺德区财政直接办理；佛山市与顺德区之间如有结算事项，参照深圳市财政对省财政的结算管理方式处理。

第三，合理确定佛山市、顺德区财政收入划分和各自的支出范围，不得要求对方分担应属自身事权范围内的支出责任。

第四，税收返还和转移支付由省财政直接核定并补助到顺德区；国家、省级财政的专项资金对顺德区实行单列划拨，顺德区可直接向省级财政等有关部门申请专项拨款补助，由省财政直接下达顺德区。

仔细观察顺德大部制和财政省直管县改革不难发现，顺德正是希望从政府与市场的关系及各级政府的关系两条线同时入手探索合理的边界。然而，改革的探索是艰难的。顺德改革遇到的困境，恰恰说明了“顶层设计”在下一步的改革中是多么重要。

（1）顺德尽管希望通过大部制改革、简政放权，调整政府与市场关系，但在其行使地级市的经济管理权限以后，职能更多了。哪怕推动简政、强镇、事权改革，把县一级经济管理权限放给镇街，但政府公务员疲于奔命的状况没有得到根本解决。如果不从中央层面入手，自上而下实现政府职能的根本转变，即使像顺德这样市场经济理念比较发达的地方在转变政府职能上先行一步，也很难保证不在上级各种各样任务的压力下倒退回去。

（2）顺德虽然在财政上实现了省直管，但行政上和佛山市还有关系。佛山对顺德依然有考核权。当省里和市里都下指标、压任务，且又相互矛盾时，顺德干部往往不知道完成哪一个，很困惑。因此顺德干部直言不讳地提出，“省直管县的能力如果不到位，最好不要管，要管就要管到底，不完全直管让下级两头不是人”。

（3）顺德财政省直管县改革是希望通过推进财政层级扁平化，实现地方财政资金更有效的分配，提高转移支付效率。然而，如果中央与地方财政关系没有大的改革，对于顺德而言提高的也仅是转移支付效率而已，但现行转移支付下的种种弊端仍然必须承受。

七、从佛山实践看未来中国分税制财政管理体制的完善方向

财税体制改革过去是将来也是处理好政府与市场关系、建设健康市场体系和服务型政府的关键抓手。从佛山财政实践看，未来财税体制改革需要系统的顶层设计，以建设各级政府财力与事权相匹配、收支结构合理、预算公开透明的分税制财政管理体制为目标，将财税体制改革与行政体制改革、政府职能转变及法治国家建设有机结合起来。

一是财税层级扁平化与行政层级扁平化相结合，为完善省以下分税制管理体制准备制度条件。

二是科学细分各级政府职能，为政府支出结构调整打下良好基础。

三是在科学细分政府职能和支出责任基础上，以营改增为契机，完善地方税体系，为地方政府履行职能提供稳定可靠的收入保障。

营业税一直是地方税收的主要来源。随着营改增深入推进并逐步覆盖所有服务业，地方政府将失掉这一收入主要来源，而新增的增值税分成预计不足以抵补营业税损失，地方财力捉襟见肘的情形将更加突出。因此，在科学细分政府职能和支出责任基础上，应以营改增为倒逼压力，加快完善地方税体系。

四是完善财政转移支付制度，提高财政转移支付效率，推进基本公共服务均等化。

五是加强预算管理，提高财政运行的法治性和透明度。

六是严控地方债务增量并化解存量，降低地方债务风险。

第五章 佛山市土地制度变迁研究

自改革开放以来，土地制度变迁的重点不再是所有权的转换和转移，而是土地权利的细分催生了土地制度，政府和市场角色的变换改善了资源的配置方式。佛山作为东部沿海发达地区，改革开放35年来，在既有的土地制度框架下，不断创新，有力支撑了该地区工业化和城镇化的发展。

一、佛山市土地有偿使用制度的初步确立

改革开放初期，佛山还是农业大市。1979年，第一产业占GDP的比重达到31.3%。为加快农业发展，也为了贯彻1980年中央印发的《关于进一步加强和完善农业生产责任制几个问题》文件的精神，当时的佛山地委积极支持各种形式的承包责任制发展。截至1983年底，以大包干为主的家庭联产承包责任制在全市农村普遍得到落实，97%以上的生产队实行了包产到户、包干到户，其中包干到户达88.7%[注]。

家庭联产承包责任制的推行极大地调动了农民的生产积极性，农村经济总收入和农民年人均净收入分别从1979年的126425万元和285.8元上升到1985年的614746万元和922.9元。家庭联产承包责任制之后，从农业内部释放出来的大量剩余劳动力，开始向工业、建筑业、饮食业、商业、运输业等行业转移，县、公社、大队、生产队、联合体、个体等各个经济层次同时兴办乡镇企业。从1979~1985年，佛山乡镇企业异军突起，成为最活跃的生产力[注]。被国内称为发展经济“四小虎”的南海、顺德、中山、东莞，有三“虎”在佛山。1983年，顺德县的桂洲、勒流、龙江、杏坛镇，南海县的西樵、南庄、平洲、盐步、大沥镇，中山县的小榄镇，工农业总产值超亿元，被誉为佛山市“十大富翁”。1985年，全市农村劳动力中，有59%转移到非农产业。

经济发展的利好并不等于耕地保护的利好。1979~1985年，佛山市的耕地面积从1780720.5亩减少到1687482亩，年均减少15539.75亩，人均耕地面积也从0.75亩减至0.66亩。

鉴于全国耕地大量流失，1986年国家决定成立国家土地管理局负责全国土地和城乡地政的统一管理。并于同年6月25日，第六届全国人民

代表大会常务委员会通过第一部《土地管理法》。

《土地管理法》一改改革开放初期主要针对外商投资企业按面积收取场地使用费的做法，提出要实行土地的有偿使用。

佛山市于1990年国务院颁布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》之后，各级政府才开始制定相关制度。与中央政府率先在国有土地使用权实行有偿使用不同，佛山市土地使用权的有偿使用首先是从农村开始的。1991年，南海的平洲镇、三水的南边镇、高明的杨梅镇、石湾区的环市镇试行农村宅基地有偿使用，制定收费标准和实施办法。随后，农村宅基地有偿使用在全市推广。同年，顺德制定《顺德县农村建设用地有偿使用办法》，陈村镇率先给外商出让了两宗建设用地[注]。直到1992年佛山市政府颁发《佛山市国有土地使用权出让和转让实施暂行规定》和《佛山市国有土地使用权出让和转让管理暂行办法》后，国有土地才逐步开始有偿使用。

---

1. 佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011：255.
2. 1979年7月国务院颁发的《关于发展社队企业若干问题的规定（试行草案）》提出了社队企业的发展方针和经营范围，并制定了一系列的扶持政策；1981年，国务院下发了《关于社队企业贯彻国民经济调整方针的若干规定》提出社队企业具体调整方针；1983年中央1号文件指出社队企业是集体经济，必须努力充实发展；1984年3月党中央、国务院以中发〔1984〕4号文件，批转了农牧渔业部《关于开创社队企业新局面的报告》，为乡镇企业的发展奠定了基础；1985年、1986年两个中央1号文件和1987年5号文件都结合乡镇企业发展中出现的新情况、新问题，提出了若干要求或制定一系列政策，为乡镇企业提供一个前所未有的、宽松的外部环境。
3. 佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011：386.

二、佛山市农村土地股份合作制的形成

人均耕地少，再加上非农产业吸纳了近60%的农村劳动力，农民收入构成中来自农业的份额降低，导致弃耕和抛荒现象非常严重。土地成了“破棉袄”，不值得穿，也舍不得扔。农民不愿放弃土地，但它也没有多大利用价值（蒋省三等，2005）。原来分包给农民的土地在农用上的收益权激励功能已经大大下降。同时，土地有偿使用使得土地资产属性开始显现，集体资产逐渐增大。以资源方式管理土地已不适应形势的需求。

1987年1月，石湾区环市镇永红管理区率先试行社区型农村股份合作制。在管理区、生产队两级分别组建股份合作经济组织，实行股东代表大会和董事会制度。在股权设置上，分设资产股和现金股。资产股是把区、队两级的资产，包括土地使用权、房产、设施、机械设备、村民承包款、现金、存款、债券以及其他资产折成股份，分配给享有股东资格的村民。现金股是村集体因建设需要向股东统一筹集资金而形成的股份，不得中途入股。股权配置上，规定15岁以上的村民按照15~20岁、21~25岁和26~60岁（男60岁，女55岁）3个不同等级享受分红，男满60岁、女满55岁后转为退休股。股权可以继承（继承股只能按原股的60%参与分配），但不能提取、买卖、转让和抵押。当年村集体经济实现的纯利润，在扣除公积金和公益金及其他规定的提留后，按股分配给股东。永红管理区试行股份合作制的实践，对农村改变传统的土地产权制度和生产经营模式进行了有益的探索[注]。1991年石湾区环市镇敦厚管理区，1992年石湾区环市镇东升管理区、顺德容奇镇容山管理区、南海市罗村镇下柏管理区等都借鉴永红管理区的做法，实行了社区型农村股份合作制。

1993年8月，佛山市总结南海等地的做法和经验，发出《关于推行农村股份合作制的意见》，开始在全市推行以土地为中心的农村股份合作制。截至2011年，佛山市农村土地流转面积115.13万亩，占总面积的87.55%。其中，以入股形式流转的面积有109.98万亩，占流转面积的95.53%；以转包、转让、互换、租赁和其他的流转形式流转5.15万亩，占4.47%[注]。与当时号称集体土地制度创新的另外两大模式——嘉兴"土地换保障"[注]模式和芜湖集体土地流转模式[注]相比，佛山土地股份制模式保留了农村土地产权制度的内核——农村土地属于集体所有、集体成员拥有承包经营权，但又借鉴了城市土地制度改革中土地所有权与使用权分离的成果，形成"土地所有权、承包经营权和土地使用权"相分离的权利结构。最后土地的收益分配方式也是集体经济组织凭借所有权获得地租收入，集体经济组织成员凭借土地承包经营权入股获得股份收入。

尽管农村土地股份制改革存在很多争议，但土地股份制对促进佛山市农村经济发展和工业发展还是发挥了一定作用。以南海区为例，2011年，全区5345.05亿元，农村集体经济可支配收入达50.86亿元，集体经营资产总额达268亿元，人均收入达14574元，分别比1992年增长42倍、13倍、5倍和6倍。在促进工业发展方面，因出租土地的价格比较低，降低了兴办企业的资金门槛，有利于中小企业的成长。它起初的土地租金很低，山岗地每亩月租0.8元，农地月租1.5元（最初则为月租1元），路边地月租2.5元。这种灵活的土地使用方式，促使大量企业在佛山落户生根[注]。从某种意义上可以说，低价工业化是短缺经济时期，佛山市工业迅速启动又快速发展的重要因素。

---

1. 佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011：260.
2. 广东省佛山市农业局。广东省佛山市深化农村股份合作制改革创新农村土地经营机制[EB/OL].www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNewsID=77777.
3. 嘉兴模式简单可概括为"三统一""一分别"。"三统一"即为政府统一实施征地，统一补

偿政策，统一办理失地人员农转非和养老保险。“一分别”即为不同年龄段的安置对象分别进行安置。这种模式突出了中国农村土地的保障功能，解决了失地农民没有保障的问题。

4. 2000年2月，国土资源部批准芜湖市作为农村集体建设用地使用权流转试点。该模式的核心是集体土地所有权不发生转移，但集体建设用地要由各乡镇建设投资有限公司统一向企业等用地单位转移使用权。土地转让收益在市（后来调整后市不再参与收益分成）、县（区）、乡（镇）、集体经济组织按比例分成。

5. 蒋省三，韩俊。土地资本化与农村工业化：南海发展模式与制度创新[M].太原：山西经济出版社，2005：51.

三、集体建设用地流转的逐步规范

集体经济的快速发展，在经济发达地区形成了大量的集体建设用地。

佛山市2010年变更调查成果有关数据显示，全市建设用地面积为1332.9平方公里。其中，国有建设用地面积为687.77平方公里，占全部建设用地的51.60%。集体建设用地面积为645.13平方公里，占全部建设用地的48.40%。集体建设用地的大量存在，形成了比较大的“地下土地市场”，严重干扰国有土地市场的正常运行，造成集体土地收益的大量流失；流转过程中擅自更改土地用途导致耕地大规模减少，对粮食安全构成重大压力。

1998年新修订的《土地管理法》第六十三条规定“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设，但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外”。新法的修订仅仅为集体建设用地流转留了一个口子[注]。

新法保护耕地的初衷是好的，但对集体建设用地流转的限制不仅不利于土地资产的优化配置，而且也没有杜绝违法违规流转集体土地的现象。以平洲区为例，该区集体非农建设用地在市国土局统计数为2000亩，而实际保有数达8000亩，漏报达3倍之多。[注]再加上佛山市土地后备资源紧缺，新增建设用地需求的压力大，亟须盘活存量集体建设用地。此外，由于产权不明晰，出现争议时资产处置比较困难[注]，也对经济社会发展埋下重大隐患。

2001年，顺德向国土资源部申请开展包括征地制度改革、集体土地转为国有土地和集体建设用地使用权流转[注]三方面为主要内容的改革试点。试点之初，顺德参照国有土地使用权出让、转让的相关规定，明确了非农建设用地的产权界定、流转范围、流转年限、流转方式、流转程序、流转收益金的收费标准等具体举措。起初，集体建设用地流转开展并不顺利。以最早开展建设用地流转的顺德区龙江镇仙塘村为例，该村部分企业负责人担心办理流转需要缴纳一定的费用，会加重企业负担，而且认为土地流转缺乏法律依据，担心集体建设用地能否顺利采用转让、租赁或抵押等多种形式进行流转。通过向企业耐心宣传集体土地使用权流转试点工作的目的和作用，再加上企业进一步发展壮大也需要明晰产权，部分企业开始主动申请办理流转手续。如新长江五金厂抓住开展农村集体建设用地流转试点工作的机遇，率先办理集体建设用地使用权流转手续，流转用地面积4568.8平方米，通过流转顺利办理了该企业用地的权属关系，并通过抵押使企业获得了更多的资金用于扩大再生产，企业获得超常规的发展[注]。而部分村集体认为集体建设用地流转后，会有部分土地收益通过税费和土地流转收益金外溢[注]，对集体建设用地流转试点也持观望态度。从乐从镇罗沙村的实践看，可以部分消除村集体的疑虑。该村借助农村集体建设用地流转，以市场为导向加大土地开发力度，共吸引了46家企业前来投资，每年仅出租土地的收入就有310万元。

2002年，顺德制定出台了《集体所有建设用地使用权流转管理暂行办法》。2003年11月，国土资源部在顺德召开农村集体建设用地流转试点总结会，顺德的做法受到高层领导的肯定和与会专家的高度赞扬。2004年，佛山市在全市范围推广顺德经验，并制定了《佛山市试行农村集体建设用地使用权流转实施办法》。2005年，广东省向全省推广佛山的做法，并以政府令的形式在全国31省区市中率先出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》[注]。从广东省政府令开始执行至今，除三水区、高明区无农村集体建设用地使用权流转案例外，禅城区、顺德

区和南海区均有办理农村集体建设用地使用权流转，其中以顺德区为主。截至2011年底，佛山市共办理集体建设用地流转业务1401宗，禅城区6宗、顺德区1313宗、南海区82宗。按年份看，2004~2008年是集体建设用地流转的高峰期（见表5-1）。

表5-1 佛山市2003~2011年集体建设用地流转情况表

年　　份	宗　　数	流转面积（亩）
2003	42	201
2004	151	930
2005	280	2 304
2006	470	2 549
2007	236	2 105
2008	134	1 204
2009	17	207
2010	46	1 670
2011	25	3 044
合计	1 401	14 066

资料来源：佛山市国土资源管理局提供的《佛山市集体土地流转情况报告》

尽管佛山市和广东省都出台了相关的文件规范农村集体建设用地流转，但是集体土地所有者和使用者的机会主义动机却损害了双方的互信。由于现行《土地管理法》不允许集体土地出租、出让和转让用于非农建设，集体经济组织出租非农建设用地就不受法律保护，农民集体出租、出让、转让非农建设用地就是违法行为，法院大多数也只能按国家法律判决，而不是依据地方性法规。因此，法院的判决结果只能是：将土地使用权还给集体，土地租金返还交租者[注]。于是，有的企业在合同期限满之前，故意不交租金，以此提起诉讼，坑害农民集体；有的村集体干部换届后，不承认前任干部签订的合同，将企业告上法庭，要求收

回土地使用权。对于这类结果，村民不满意，法院的压力也很大，企业的预期也不稳定。在佛山市国土局调研时了解到，近些年用农村集体建设用地招商引资遇到很大麻烦，一些比较大的民营企业、外资企业等都不愿在集体建设用地上设厂。除此之外，金融机构中只有佛山市农村信用社[注]接受集体土地使用权抵押，其他金融机构，包括四大国有商业银行都不接受集体土地使用权抵押，影响了集体土地上企业的融资。

综上所述，虽然在改革开放初期，农村集体建设用地对促进佛山市的工业发展发挥了重要作用，但同地不同权、同地不同价等问题依然比较突出（刘守英，2008），集体建设用地成为当地经济转型升级的障碍之一。这不是土地本身的问题，而是制度差异导致集体土地资产逐渐僵化。僵化的农村集体土地资产，财富效应没有充分发挥出来，集体土地资产还没有变为真正的资本。尽管2004年10月国务院28号文规定“引导新办乡村工业向建制镇和规划确定的小城镇集中。在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”。2008年，党的十七届三中全会通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场，以公开规范方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”。但集体建设用地流转依然任重道远，需要突破许多法规和政策的限制。

---

1. 由于担心集体建设用地流转影响耕地保护，2006年8月31日颁发的《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》明确提出“以租代征”为违法行为，被严加禁止。

2. 蒋省三，韩俊。土地资本化与农村工业化：南海发展模式与制度创新[M].太原：山西经济出版社，2005：7.

3. 因集体经济组织自身经营不善，债权人申请法院查封挂靠民营企业物业和资金，或因企业自身经营不善债权人申请法院查封集体经济组织其他物业和资金的情况时有发生。

4. 除顺德之外，1999年11月，经国土资源部批准，安徽芜湖市被确定为集体建设用地流转试点市；2000年，国土资源部在江苏的南京市和苏州市、上海的青浦区、浙江的湖

州市、广东的南海市等9个市区开展集体建设用地流转试点工作。

5. 王素慧。顺德集体土地流转启示[EB/OL].http://finance.sina.com.cn/roll/20031117/1254522294.shtml.

6. 根据顺德当时的规定，出让集体建设用地需要缴纳契税（交易金额×3%或按出让价款的3%）、印花税（交易金额×50%）以及流转收益金（最开始规定为基准地价或宗地评估价的10%，后调整为7%）；转让的集体建设用地流转需缴所得税、营业税、教育费附加、城建税、土地增值税以及其他税费等。

7. 《广东省人民政府关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》指出"随着社会主义市场经济体制的逐步建立和民事法律制度的逐步完善，农村集体建设用地的资产性质逐渐显现出来，以出让、转让（含以土地使用权作价出资、入股、联营、兼并和置换等）、出租和抵押等形式自发流转农村集体建设用地土地使用权的行为屡有发生，在数量和规模上有不断扩大的趋势，集体建设用地隐形市场客观存在。这段话既概括了集体建设用地使用权流转的客观背景，也表明广东省政府与中央政府在对待集体土地使用权流转方面认知上的差异。

8. 蒋省三，刘守英，李青。中国土地政策改革——政策演进与地方实施[M].上海：上海三联书店，2010：203-204.

9. 在佛山市国土资源局的调研中了解到，即便是在农村信用社，用集体土地使用权抵押，最多也只能获得土地价值50%的贷款，低于用国有土地抵押获得土地价值70%贷款的比例。此外，农村信用社也准备改制上市，他们担心改制后的农村信用社将不会接受集体土地使用权抵押。

四、佛山市“三旧”改造的探索发展

改革开放以后，佛山市经济的快速发展占用了大量的土地资源，建设用地占土地总面积的比重高达30.78%[注]。1997年编制的《佛山市土地利用总体规划》确定的耕地保护目标没有实现，耕地面积总量显著减少。1997~2005年，耕地净减少694662.45亩（46310.83公顷）（见表5-2）。除禅城区外，其余各区耕地减少量均在3万亩以上，南海区减少得最多，超过39万亩，其次是三水区，减少量超过15万亩。再加上土地后备资源仅有荒草地108817.05亩、苇地滩涂67968.6亩，适农开发的土地资源不足50%，在辖区范围内实现“占一补一”[注]的难度越来越大。

表5-2 佛山市1997~2005年耕地总量动态平衡实施情况表 单位：亩

行政单位	规划补充耕地	规划减少耕地			规划净增耕地	实际补充耕地	实际减少耕地	实际耕地增减
		合计	灾毁退耕	建设占用				
佛山市	70 005	70 005	0	70 005	0	96 664.8	791 327.25	–694 662.45
禅城区	—	5 010	0	5 010	–5 010	3 661.50	5 671.65	–2 010.15
南海区	16 995	16 995	0	16 995	0	42 389.85	443 423.40	–401 033.55
顺德区	16 995	16 995	0	16 995	0	36 642.75	117 543.45	–80 900.70
三水区	19 500	19 500	0	19 500	2 505	5 180.55	181 923.90	–176 743.35
高明区	16 515	14 010	0	14 010	2 505	8 790.15	42 764.85	–33 974.70

资料来源：佛山市1997~2005年土地利用变更详查数据

一方面是耕地大量流失、土地后备资源不足；另一方面是建设用地的低效利用。根据佛山市国土资源局2005年的调查，佛山市存量建设用地中闲置、空闲和批而未供的土地总面积22664.4亩，其中闲置土地面

积5052亩，占低效存量建设用地总量的22.42%；空闲土地面积5373.3亩，占低效存量建设用地总量的23.85%；批而未用的土地面积12104.1亩，占低效存量建设用地总量的53.73%(注)。

除此之外，城市土地利用结构也不合理。建设用地和工业用地的比重明显偏高。第二次全国土地调查成果显示，2009年，佛山市建设用地总量已达195.56万亩，占辖区面积的34.33%。佛山市土地开发强度已达到生态环境所能承受的极限。2005年土地利用变更详查的数据也显示，佛山市独立工矿用地占建设用地的比重高达42.70%，远高于国内外其他城市工业用地所占的比重(注)。在5个区中，城市的核心区南海和禅城的独立工矿占比分列第一位和第二位，达到52.18%和45.11%（见表5-3）。从用地结构看，佛山是典型的工业城市。

表5-3 佛山市各区2005年分类建设用地结构汇总表 单位：%

行政单位	建设用地	城镇用地	农村居民点	独立工矿	特殊用地	交通运输	水利设施
佛山市	100	21.94	22.03	42.70	2.71	5.53	5.09
禅城区	8.57	27.63	17.77	45.11	0.18	6.63	2.68
南海区	43.73	14.89	20.78	52.18	3.56	4.89	3.70
顺德区	24.62	35.95	23.57	29.24	0.58	6.87	3.79
三水区	14.16	17.33	23.98	41.77	2.06	4.65	10.21
高明区	8.92	19.71	24.93	32.53	7.87	5.36	9.59

资料来源：佛山市2005年土地利用变更详查数据

为突破土地瓶颈，提高土地资源利用效率，促进城市和产业转型，2007年6月佛山市下发了《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造的决定及3个相关指导意见》(注)，为推进“三旧”改造工作提供政策和机制保障。

在“三旧”改造实施的初期，各利益攸关方都是有疑虑的。从政府方面看，佛山市“三旧”用地中没有合法批文的约5.1万亩（其中符合土地利用总体规划的约4万亩）究竟如何处理？从集体建设用地所有者来看，“三旧”改造后的收益如何实现？从土地使用者来看，企业的损失如何弥补？针对违法用地的问题，佛山市积极争取广东省和国土资源部的支持，提出根据不同历史阶段和实际情况，采取相应的处理（处罚）措施。即用地行为发生在1987年1月1日之前的，依照原国家土地管理局1995年3月11日发布的《确定土地所有权和使用权的若干规定》进行确权，经公告无异议后直接办理建设用地确权登记发证手续；用地行为发生在1987年1月1日至1998年12月31日之间的，用地时已与农村集体经济组织或农户签订征地协议，且未因征地补偿安置等问题发生纠纷，迄今为止被征地农民无不同意见的，依照1988年修订《土地管理法》有关规定，落实处理（处罚）后按土地现状完善征收手续；用地行为发生在1999年1月1日至2007年6月30日之间的，按照1998年修订、2004年修正的《土地管理法》有关规定，落实处理（处罚）后按土地现状完善征收手续。

针对集体建设用地“三旧”改造后的收益实现问题，佛山市规定原工业用地可转为商服用地[注]，这极大地提升了土地的利用价值。此外，佛山市还规定农村集体建设用地转为国有土地自行开发或通过招商引资合作开发而发生土地使用权转移的，土地出让金在扣除保障被征地农民原有生活水平补贴支出、补助被征地农村居民社会保障支出以及农村基础设施建设支出后，余额最高不超过60%按有关规定由财政列支；通过征收农村集体建设用地实施旧村庄改造进行经营性开发的，土地出让金纯收益可按最高不超过60%的比例返还给原农村集体；如果集体土地所有者和土地使用者一致，在符合城市规划的前提下，土地可按城市规划用途开发使用，政府不收取改变用途的土地出让金。从土地使用者来看，企业搬迁过程中可获得一部分补偿，此外，还在搬迁企业用地的土地出让纯收益中安排部分专项支出支持企业发展。

调研中了解到，即便给予补偿，部分搬迁企业也不太愿意，政府则通过“节能减排”的手段强制效益差、能耗高、污染重的企业搬迁。为鼓励社会资本参与改造，政府还规定“三旧”项目改造过程中，在拆迁阶段可通过招标的方式引入企业单位承担拆迁工作，拆迁费用和合理利润可以作为征地拆迁成本从土地出让收入中支付，征地拆迁完成后，可以采用协议的方式供地。从中可以看出，佛山市“三旧”改造方案综合考虑各方利益。

首先，城市功能和产业结构在加快转型，经济也保持稳定的增长。据初步估算，佛山市“三旧”改造项目总投资约6000亿元，预计可带动相关产业产值1万亿~1.2万亿元。

其次，土地的集约节约利用水平也大幅度提高。截至2011年，佛山市已经完成和正在改造的项目占地约3万亩，建筑面积约1600万平方米，平均容积率0.8，改造后建筑面积增加2399万平方米，平均容积率提高达到2.0，土地产出率明显提高。

最后，农村集体建设用地资本属性大大增强，农民收入大幅度上升。从我们调研的禅城区石湾街道深村的情况看，“三旧”改造完成后，村民人均分红将比现在高出2~3倍；禅城区张槎普华工业村，改造后农村集体租金收入提高了约10倍；夏西集体收入增收800万元，人均分红也增至4300元。

从佛山“三旧”改造的实践看，“三旧”改造或许是农村集体建设用地由资产变为资本非常重要的手段，是农村集体建设用地卸下历史包袱轻装上阵的重要方式，也是农村集体建设用地市场与城镇国有建设用地市场接轨的重要途径。但是，佛山的实践也表明，只有改变土地的用途，才能最大限度获得获利空间，才能调动各方面的积极性，这将对城市规划和城市管理者都提出了巨大的挑战。此外，对涉及多利益主体的旧村居、旧城镇的改造，还面临着许多难题。

1. 佛山市国土资源局。佛山市土地利用总体规划修编前期专题研究（分项报告）（上册）（内部报告）.
2. 1998年新修订的《土地管理法》实行严格的耕地保护制度，要求各地方占用一亩耕地建设，需要相应补充一亩耕地。该法实施的初期，还允许各省（自治区和直辖市）跨行政区实行占补平衡。2004年，国务院28号文之后，国家不再允许跨省级行政区占补平衡。
3. 佛山市国土资源局。佛山市土地利用总体规划修编前期专题研究（分项报告）（上册）（内部报告）.
4. 根据熊鲁霞、骆棕的研究，美国小城市工业用地比例一般为5.70%，而纽约和芝加哥占比分别为7.48%和6.90%；东京都工业用地占比为2.64%，大阪和横滨工业用地占比分别为15.35%和7.34%；英国一般城市工业用地占比为7.00%，英国工业城市工业用地占比为10.70%。
5. “3个相关指导意见”即《佛山市推进旧城镇改造的指导意见》《佛山市推进旧厂房改造的指导意见》和《佛山市推进旧村居改造示范村居建设的指导意见》。
6. 这与集体建设用地流转有不同之处，按规定集体建设用地流转只能保持原有的利用方式，而不能转变用途。此外，集体建设用地流转时土地所有权不发生转移，而“三旧”改造的集体建设用地可以在补办手续后转为国有建设用地。

五、佛山市土地征用制度的创新发展

除集体建设用地外，还存在大量的国有建设用地。根据国土资源部的调查，目前除交通水利设施用地外，全国实际建设用地约有25万平方公里，其中农民集体建设用地约18万平方公里，占全部建设用地的72%，国有土地7万多平方公里，占全部建设用地的28%[注]。1987年至2001年，全国非农建设占用耕地2.26万平方公里，其中70%以上是征地。因此，土地征用制度在农村集体土地转为国有土地中扮演了非常重要的角色。

自改革开放以来，土地征用制度几经变迁。1978年《宪法》规定“国家可以依照法律规定的条件，对土地实行征购、征用或收归国有”。此后一直没有具体的法律法规明确土地征购、征用或收归国有的条件。1982年的《宪法》将其修改为“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”。同年出台的《国家建设征用土地条例》（以下简称《条例》）第四条明确提出“国家建设征用土地，凡符合本条例规定的，被征地社队的干部和群众应当服从国家需要，不得妨碍和阻挠”，突出了征地的强制性。1986年颁布《土地管理法》时，经济主体已经多元化，大多数征地并不是为了公共利益，但是该法对原《条例》[注]的许多条款并没有修改，只是严格限定只有“列入国家固定资产投资计划的或者准许建设的国家建设项目，经过批准，建设单位方可申请用地”。[注]尽管当时土地征用补偿费比较低，但因对失地农民实行了就业安置，失地农民的问题并没有显现。随着企业自主经营权的确立和用工制度的变化，长期沿用的“谁征地、谁安置”的办法已经难以实行，大部分地方都实行货币安置为主的方式，即一次性发放安置补助费，让农民自谋职业。这种安置方式操作简单，受到地方政府的欢迎，

实施面广泛。

根据国土资源部征地制度改革课题组的调研，“石家庄、哈尔滨、合肥、兰州、南宁等省会城市货币安置占100%”[注]。尽管几次《土地管理法》的修改都提高了补偿标准，但相对而言还是偏低的。有学者曾经做过估算，要将失地农民纳入城镇社会保障体系，以全国平均收入测算，每安置一个失地农民需要缴纳5万~10万元的保险费[注]，才能实现盈亏平衡，但按现有政策规定，凡采取货币安置者可以领取的一次性补助费在1.5万~3万元不等，远低于农民应获得的与城镇居民同等待遇的社会保障标准[注]。陈锡文（2002）曾经指出，自改革开放以来，通过低价征用农民的土地，最少使农民蒙受了2万亿元的损失[注]。反过来说，农村为城市经济，特别是工业经济的发展提供了2万亿元的积累资金。

佛山市在严格执行国家土地征用政策的同时，也在现有法律法规的框架内对征地补偿、征地安置等方面进行了创新。改革开放初期，佛山市提出几个层次一起上的经济发展方针，在鼓励公社、大队、生产队用集体土地办企业的同时，市、县政府也通过征用农民的土地办企业和招商引资发展经济。1979年后，征用农村土地逐年增加。为补偿农民的经济损失及解决多余的劳力问题，佛山市政府根据国家相关政策法律的规定，主要采取以下三项措施。①由征地单位按标准给予经济补偿。②由劳动部门或用地单位安置就业（每亩2人），农业户口转为非农业户口。③征地后给被征地农村集体办理建设留用地。

1992年前，由农村集体提出申请，对农村集体发展村办工业办理非农建设留用地。但由于各村办工业办理留用地的比例不一致，导致村与村之间的相互攀比，引发了许多征地矛盾。1992年后，佛山市统一规定，按征地总量的8%~15%[注]预留被征地农村的非农建设用地[注]，让农民兴办集体企业或出租，增加收入[注]。

在佛山市国土资源局调研时了解到，当时确定这一比例主要是考虑

在不违反法律的情况下[注]保证失地农民生活水平不降低，并没有刻意地去计算究竟留多大比重合适。但市场机制就是这么巧妙，留地安置的比例基本满足了这两个条件。不同于各地在土地征用过程中以货币为主的安置方式，留地安置是佛山市土地征用中的一项重大制度创新。

一方面，土地征用的补偿费用没有超过法律规定的最高限额；另一方面，又保证了农民被征地后的生活水平不降低。此外，还让农民有机会分享土地的增值收益。对政府而言，留地安置降低了征地过程中的阻力，同时，留地安置后，政府也将部分社会管理、社会保障方面的职能留在集体，降低了征地的成本。1986年以前，征一亩地的成本大概是1.8万元（27元/平方米），2000年以后征一亩的成本为7.5万元（112.5元/平方米）[注]。低征地成本造就的低工业地价大大促进了国有土地上的工业发展[注]。

表5-4 1979~2002年佛山市区征地补偿和劳力安置补助标准表 单位：元

时　间	征一亩地	其中劳力补偿
1986 年前	18 000	—
1986~1987 年	25 000	—
1988~1991 年	4 000	11 520
1992~1999 年	55 000	11 520
2000 年后	75 000	24 000

资料来源：佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011：393.

低价征地还引发了一系列社会矛盾。2001年，佛山市积极争取国土资源部土地征用制度改革的试点，就补偿标准、征地程序、征地安置方式等内容进行改革。2004年，佛山市在试点的基础上出台了《佛山市深化征地制度改革的意见》，对上述问题进行了规范，强化了区片地价[注]

和土地换社保等方面的内容。在此之后，土地征用的成本也有所上升。为了缓解征地补偿引发的矛盾，政府名义上的补偿标准基本稳定，但通过实物补偿的方式，实际上提高了征地价格。如为被征地的农村集体修路、建桥梁、建广场、建学校等。

在顺德区国土局调研时了解到，1999年后因为农用地转用指标[注]比较紧张，政府并不愿意采取留地安置的方式。截至2011年，顺德区还有4000多亩的留用地指标没有落地，如果村集体愿意放弃留地安置的指标，政府乐意每亩地再额外补偿30万元[注]，但农村集体接受这种方式的比较少。我们在顺德区勒流镇江村与村书记和村委会主任座谈时了解到，由于《土地管理法》规定只有兴办乡镇企业、村民建设住宅和建设村公共设施和公益事业才能使用集体土地，其他建设都需要使用国有土地；而该村在20世纪90年代与人合资办乡镇企业，企业倒闭后村集体还欠了2600万元的债务没有还清。因此，现在多数村集体并不愿意办乡镇企业，而只想出租土地、标准厂房等物业获取稳定的收益，但在土地实行严格的审批和计划管理后，村集体只有通过留地安置的方式获得建设用地。从这方面看，村集体也愿意政府征用土地。同时，由于征用土地后土地所有权发生转移，村集体长远收益将受到影响，村集体对政府征用土地陷入两难的境地。

此外，征地社保的支出在2004年以后也大幅度上升。在1992年实行土地股份制以前，佛山市每征一亩地大概可以带三人进城（即农转非）。但1992年实行农村土地股份合作制后，村民可以分红，征用土地时基本没有人愿意转移出来，以至于现在每亩地承载的人口太多，需要缴纳的社保费用也非常高昂。佛山市国土局征地科刘科长介绍说，佛山市的核心区——禅城区有些村征一亩地的社保支出高达70万元，征地成本大幅度提高。从与佛山市、区、镇三级政府的座谈来看，政府普遍感到现在征地越来越难、成本越来越高，土地也越来越紧张。

因此，从某种意义上可以说，改革开放初期，佛山市低廉的国有建

设用地对加快其经济发展发挥了重大的作用。进入21世纪，受制于农用地转用指标的限制和高昂的社保支出压力，土地已日渐成为制约经济持续发展的瓶颈，倒逼佛山产业转型、经济转型的机制已初步形成。此外，由于滥用“公共利益”名义的征地行为广受诟病，党的十七届三中全会已经提出要严格界定公益性和经营性建设用地，这为下一步深化征地制度提供了重要前提。一旦该项改革开始实施，土地征用的成本将会大幅度上升，沿海地区粗放型增长模式将受到重大挑战。

---

1. 蒋省三，刘守英，李青。中国土地政策改革——政策演进与地方实施[M].上海：上海三联书店2010：246.
2. 《土地管理法》出台后，《国家建设征用土地条例》的大多数内容被纳入《土地管理法》“国家建设用地”一章，《国家建设征用土地条例》同时废止。
3. 2004年修订的《土地管理法》将此提法修改为“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿”。与前面的表述相比，强制性的口气逐步转为协商性的口气，同时，对农用地转用又增加了征收的方式。
4. 鹿心社。研究征地问题探索改革之路（二）[M].北京：中国大地出版社，2003：30.
5. 国土资源部土地征用课题组的调研表明，中国农村土地的社会保障功能效用已达到农村土地总效用的51.32%，高于就业效用（17.74%），直接收益效用即经济功能（28.70%），财产继承效用（1.25%），地产增值效用（0.77%），让渡土地后重新取得的交易成本（0.22%）。
6. 肖金成，汪阳红。土地管理新论——工业化、城镇化过程中土地管理制度研究[M].北京：中国计划出版社，2007：170.
7. 曾业辉，陈锡文。农民增收需打破制度障碍[EB/OL].http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20021002/837009.html.
8. 广东省在总结佛山市留地安置的经验后，在全省推广留地安置补偿方式，并将留地安置的比例确定为10%~15%。
9. 德州开发区在征地过程中也实行了留地安置。其做法是按照基本生活保障标准5000元/人/年，在扣除征地补偿费之后，根据人口基数、预期租金水平和建筑容积率，再反推出留给集体的建设用地面积。截至2006年，开发区共征地1.9万亩，留给开发区内20个共留地2440亩，占总征地面积的12.84%。
10. 佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011：393.根据区位的不同留地的比重也有差异，一般而言，中心城区留地的比重为10%，郊区留地的比重达到15%。

11. 《土地管理法》对征地补偿费的最高标准有明确的要求，超过该比例的，也属于违法行为。

12. 该标准比2006年国土资源部发布的《全国工业用地出让最低标准》第十二等的标准还低。而根据国土资源部的划分，佛山的禅城区列第五等，工业用地最低出让标准384元/平方米；佛山的南海、顺德区列第六等，工业用地最低出让标准336元/平方米；佛山的三水列第七等，工业用地最低出让标准288元/平方米；佛山的高明列第九等，工业用地最低出让标准204元/平方米。2009年，国土资源部又调整了工业用地最低价标准，允许各地有一定比例的下浮。

13. 2006年以前，零地价和低于开发成本供应工业用地在国内还是比较普遍的。如国家级开发区南宁经济开发区2003年“五通一平”的土地开发成本为318.6元/平方米，而开发区工业用地价格为117~207元/平方米。有些省级开发区为招商引资，甚至不惜零地价，如成都新都卫星城工业开发区。

14. 区片地价，就是按区域内经济发展水平和土地的位置等实际情况将区域内集体土地分成若干个片区，然后由统计部门和农业部门分地类统计前三年单位面积土地的综合平均产值作为计算土地补偿费和安置补偿费的标准。

15. 1999年后，农用地转用实行计划管理，每年转用的指标由国家下发给各省（市、区），然后由省（市、区）下发给市（地、州、盟），市（地、州、盟）再下发给县（旗）。这样自上而下分指标，但总量不得突破。

16. 而顺德区2006年征地的成本为9万元/亩。

六、佛山市国有土地制度的演变历程

佛山市城镇土地使用制度的演进基本上与国家同步。在国家出台《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》两年后，佛山市政府于1992年制定了《佛山市国有土地使用权出让和转让实施暂行规定》和《佛山市国有土地使用权出让和转让管理暂行办法》，规定凡有条件竞价出让的土地，都必须采取拍卖、招标方式出让。由于集体建设用地的规模比较大，地下土地市场比较活跃，国有建设用地出让的规模虽整体上呈现上升趋势，但到1999年以前，土地使用权出让金收入还比较少。例如：1992年，全市只有佛山市区和高明各出让土地36.54公顷和1.42公顷，获得土地使用权出让金13638.19万元；1999年，全市共出让土地395.81公顷，获得的土地使用权出让金仅21904.33万元[注]。单位土地面积的土地价格不升反降。1999年新《土地管理法》颁布后，中央政府强化了农用地转用和土地征用的审批制度和计划管理[注]，获取新增国有建设用地越来越难，成本也越来越高，如何用好稀缺的土地资源成为当务之急。同时，各地方政府为响应中央政府提高招拍挂比重的要求，实现国有土地资产的保值增值，纷纷成立土地交易储备中心，垄断土地一级市场的供应。

2000年11月，南海率先在全市成立土地交易中心[注]，负责辖区内土地的收储和公开交易。当年，南海出让土地331.63公顷，出让金高达5969.28万元，分别是1999年的2.03倍和2.03倍。土地有形市场的建立，不仅规范了土地交易行为，而且土地出让金也大幅度提高。2002年11月，佛山市在全市推广南海的经验，成立土地储备中心，并制定了《佛山市土地储备办法》（以下简称《办法》），加强对对储备土地的方法、程序、补偿标准储备土地的开发整理和土地储备资金规范管理[注]。

2004年，随着土地被中央政府作为重要的宏观调控手段，佛山也进一步加强了对全市国有土地一级市场的垄断，印发了《佛山市土地储备实施办法》（以下简称《实施办法》）。

从2005年开始，佛山市土地出让金收入开始大幅度上升。2007年，佛山市贯彻落实国务院2006年31号的精神，印发了《佛山市工业用地招标拍卖挂牌出让实施办法（试行）》。从此，工业土地也要严格按照招拍挂的程序进行，工业用地的价格开始攀升。2009年，全市工业用地的平均挂牌[注]价格为20.55万元/亩，而到2012年工业用地的平均挂牌价格就上升到30.35万元/亩[注]。工业土地出让金成为土地出让金的重要组成部分。2012年，工业用地出让金收入占土地出让金总收入的7.61%，比2009年的3.71%高3.9个百分点。2012年，全市土地出让金收入也达到近几年的最高值，为404.35亿元，比2012年全市地方财政一般预算收入384.08亿元多20.27亿元。土地收入已成为地方政府重要的收入来源。可以说，通过实施土地招拍挂制度，土地得以在更大的市场范围内交易和发现价格，具备保值增值的潜力。

除此之外，地方政府和企业还通过抵押土地向银行获得贷款，使土地获得了作为资产之外额外的收益。根据我们在佛山市顺德区国土资源局的调研，2012年，顺德区政府通过土地储备中心和地方政府融资平台，以土地作为抵押，从金融机构获得了200亿元的贷款。南海区通过土地抵押获得的贷款也呈上升趋势。2008年，南海区抵押土地644宗，总面积11776379.50平方米，获得抵押贷款1918307.48万元；2012年，尽管抵押土地宗数和面积都有所下降，但抵押贷款的金额却上升到3413180.80万元（见表5-5）。如此高额的土地抵押资金，必然会有力推动地方经济增长。周其仁等（2004）指出，土地影响中国经济增长的另一种重要途径——供地融资。地方政府垄断土地供给，利用大量储备土地作抵押获取银行资金，用于基础设施建设。土地规模直接影响到市场货币投放量和社会总投资水平，从而对经济增长产生重要影响。当土地资产具备从中提取出产生附加值潜能[注]的时候，土地已经完成从资产向

资本的转变。

表5-5 2008~2012年南海区土地抵押情况

年　份	宗　数	面积（平方米）	评估金额（万元）	抵押金额（万元）
2008	644	11776 379.50	2061 425.39	1918 307.48
2009	665	11039 854.12	2327 405.27	2174 602.56
2010	652	11209 023.87	30355 833.72	2778 037.38
2011	570	7361 516.61	2686 396.19	2290 729.59
2012	613	9636 975.68	4089 130.74	3413 180.80

资料来源：佛山市南海区国土资源局提供

从佛山市城镇国有土地制度变迁的历程可以看出，改革开放以来，特别是自21世纪以来，随着城镇土地制度改革的不断深化，土地、财政和金融已经形成“三位一体”的发展态势，它们共同支撑着城镇化和经济的发展。在此过程中，中央政府和地方政府都发挥了重要作用，但又有所区别，这是为什么呢？

首先看中央政府。其作为城镇土地所有者的代表，推动土地制度变迁无非三方面的目的：一是在推进土地市场加快转型，提高土地市场化配置的比重；二是在保护耕地、维护粮食安全和为工业化、城镇化发展提供必要空间之间寻求平衡；三是强化土地资产管理，实现土地的保值增值。而地方政府的目标与中央政府的目标并不完全一致。其中，土地收益最大化是地方政府优先考虑的目的。主要原因有二：一是作为城镇国有土地所有者代理人的城市政府，在目前的土地出让金分配结构[注]下，有从土地上获取最大收益的动力。二是城镇化进入加快发展阶段后，城市建设需要大量资金以及民生改善需要投入资金的压力，使得地方政府逐渐将收入来源从企业税收转向能够迅速提高政府收入的土地出让收入。但越来越多的人意识到以土地收益最大化的发展方式是不可持

续的。

---

1. 佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011：387.
2. 1998年8月，重新修订的《土地管理法》上收了农用地转用审批权限，由原来的四级政府审批变为仅中央和省（自治区、直辖市）两级政府审批，并明确提出“加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制”。1999年之后，城市国有土地取得和供应的口子实际上已经越扎越紧。如：1986年的《土地管理法》规定“国家建设征用耕地一千亩以上，其他土地两千亩以上的，由国务院批准。征用省、自治区行政区域内的土地，由省、自治区人民政府批准；征用耕地三亩以下，其他土地十亩以下的，由县级人民政府批准；省辖市、自治州人民政府的批准权限，由省、自治区人民代表大会决定”。1998年新修订的《土地管理法》规定“征用下列土地的，由国务院批准：基本农田；基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；其他土地超过七十公顷的。征用前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案”。
3. 为从源头上垄断一级市场，切实加强耕地保护，以1996年8月上海成立土地发展中心为开端，杭州、厦门、南通、青岛等一些东部和中部地区较大的城市开始尝试土地收购储备制度，之后该制度在全国得以推广。
4. 《办法》第十七条明确提出“土地储备资源主要来源于财政拨款，必要时，经市（区）政府批准，土地储备机构可将储备土地及其地上物作为抵押物向银行申请贷款”。
5. 佛山市近几年的工业用地出让主要是挂牌。2009年出让的78宗地全部是挂牌；2010年出让的65宗地也全部是挂牌；2011年出让的103宗地除有2宗协议出让和1宗拍卖出让外，其余100宗地都是挂牌出让；2012年出让的124宗地除1宗协议出让外，其余123宗全部挂牌出让。因此，挂牌的平均价格是作为工业用地价格非常重要的参考。
6. 用工业用地的平均挂牌价格与前面征地补偿的费用相比可以看出，工业用地出让目前暂时还不是政府土地收入的主要来源，大多数时候工业用地的挂牌价格还不能弥补征地补偿的费用。如果再加上园区基础设施建设，土地出让收入不仅不能弥补支出，还需要政府额外的投入。
7. 索托认为“资本”具有双重含义：它表示你可以从资产中获取物质资源，同时也可以提取它们产生附加值的潜能。（参见《资本的秘密》第29页）
8. 中央和地方土地出让金的分配比例有过几次调整，目前基本维持中央拿30%，地方拿70%。

七、几点启示

从佛山市改革开放以来土地制度变迁的历程可以得到以下启示：

从政府与市场的关系看，在计划经济时期，由于没有真正的土地市场，政府对土地市场也谈不上干预。改革开放以来，特别是党的十四大确立社会主义市场经济体制改革以来，随着土地市场日益活跃，政府对城镇土地市场的干预越来越多。1999年以后，甚至强化了土地审批和土地计划等行政管理手段，这是一个比较有意思的现象。

从制度变迁的类型看，改革开放以来的土地制度变迁既有自上而下的强制性制度变迁，也有自下而上的诱致性制度变迁。其中城镇国有土地的制度变迁多属于前一种，而集体土地，特别是集体建设用地的制度变迁多属于后一种。自下而上的制度变迁多以试点的方式开展，然后得到中央政府或相关部门认可。

从土地性质变化看，改革开放以来，随着土地制度的演化，其已由资源变为资产，再变成资本。土地不仅仅是一种生产要素参与生产获得收入，而且已具备通过抵押融资等方式获取附加值的潜能。

从土地对经济发展的贡献看，改革开放初至20世纪末，低廉的土地价格是促进“低价工业化”快速发展的重要因素。进入21世纪以后，随着土地财政的出现，“高价城镇化”也随之而来，对佛山乃至全国经济的长远影响还有待进一步观察。

八、土地制度变迁的方向

佛山市土地制度变迁的历程表明，在20世纪，政府以低廉的土地价格迅速启动了工业化进程，促进了工业的发展。进入21世纪后，随着土地资产属性日益显现，政府又通过“土地、财政、金融”三位一体的发展模式，为城市建设筹集了大量建设资金，加快了城市的发展。在新型城镇化背景下，将农村土地的财富效应发挥出来，增加农民的财产性收入，增强农村转移人口承担市民化成本的能力，将是土地制度改革的方向。为此，需要从以下几方面加快土地制度改革。

（一）积极推动农村集体建设用地入市

根据国土资源部的调查，东部沿海地区集体建设用地占全部建设用地的比例接近50%。如果允许集体建设用地入市，扩大土地供应规模，不仅能够打破地方政府对土地市场的垄断，而且还能降低地价、平抑房价、增加农民收入。建议相关政府部门在总结全国各地建设用地入市经验的基础上，进一步明确集体建设用地的产权性质、入市范围、入市年限、入市方式、入市程序、收益金的收费标准等内容。同时，加快建立集体建设用地入市的平台，规范集体建设用地入市的管理，防止灰色交易和地下市场扰乱土地市场。

值得注意的是，在允许农用地直接入市前，有几个问题需要进一步予以解决。①从法律上规范国有土地所有权和集体土地所有权为平等的财政权利，允许农用地在符合规划的条件下出租、转让、抵押和租赁等。②要有比较完善的法律法规调整农用地转用过程中的各种关系，避

免农用地的无序转用。③需要明确各种形式农用地转用方式的内涵以及它们的权利和义务关系。④分阶段开通农用地转用市场。初始阶段可以先开通农村建设用地转用市场，然后再开通农村不包括耕地在内的其他农用地转用市场，在不断总结经验和完善法律的过程中，放开农用地转用市场。

（二）逐步摆脱对土地财政的依赖

深入调整土地利益分配格局，提高被征地农民、被拆迁房屋的所有者在土地增值收益中的分配比例，逐步斩断地方政府“以地生财”的利益链条。严格执行国有土地收益基金管理，发挥其引导性作用，促进农田水利、农村基础设施、廉租房等方面的建设。在理顺土地租、税、费体系的基础上，适时扩大房产税的试点范围和试点规模，让地方政府能从土地交易和级差收益的上涨中获得长期而有保障的收入来源。在事权和财权适应性调整中，拓宽地方政府融资渠道，逐步摆脱对土地财政的依赖。

（三）加快征地制度改革步伐

一方面，要明确界定公益事业的范围。根据其他国家和地区的经验和我国的实际，现阶段可以《国土资源部划拨用地目录》为基准确定公共事业用地的范围。待条件成熟后，可将公共利益用地的范围严格限定在以下几类：①国防用地。如边防站、军用办公用地等。②交通事业用地。如港口、码头、机场和道路。③公用事业用地。如水、电、气等管道用地和公园绿化用地。④水利事业用地。如水库、沟渠等。⑤公共卫生用地。如医院、卫生院、疾病防控中心等用地。⑥教育慈善用地。如学校、图书馆、廉租房、敬老院等用地。⑦公共建筑用地。如文物古迹

保护、城市标志性以及纪念性建筑等用地。⑧其他公认或法院裁定的公共利益用地。

另一方面，要进一步完善征地程序。征地程序不完善，导致了公权力的过度扩张及滥用。国外土地征用的程序规定表明，土地征用除具有创设处分和被动处分、附有法定条件处分等的性质外，还是一种要式处分。即土地征用必须事先经法定审查、核准（公益事业的需要），经公告、通告等法定程序并给予公平补偿后，才具有法律效力。为维护失地农民的利益，规范政府行为，需要完善征地程序。①用地单位向征地审批机构申请征地。②审查被征用的土地是否真正用于公共事业，如果符合要求，则核准动用征地权。③征用土地公告。征用范围、征用时间、补偿标准及具体的补偿安置方案，应当公示，提高土地征用过程的透明度。④被征用土地的农民参与土地征用过程。征用农民承包的土地，应当与拥有土地经营权的农民直接协商。同时，要建立补偿标准听证制度，充分听取征地过程中各利益主体的意见。⑤申诉程序。公众如果对征用决定本身、征地的内容以及补偿金额有异议，可以向土地征用审批机构，或者法院提起申诉。但最高法院的裁决是最终裁决，征地主体都要无条件服从。完善征地程序对解决我国当前土地征用中收益分配问题，提高被征地农民收入具有深远的意义。

第六章 佛山故事之“中国式电荒”的演进与应变

一、电荒概述

电荒，即非事故性的大量限电停电现象，当电荒省份超过10个则可认定为全国性电荒。

从全国层面看，中国的电荒一是具有长期性，1978年至今中国出现电荒的年份占到了80%。二是具有成长性。在长期电荒的同时，则是国民经济的高速增长以及电力建设的跨越式发展。三是具有阶段性。自改革开放以来，中国经历了典型的工业化、城市化进程，相伴的则是电气化信息化的长足发展。四是具有周期性。随着中国市场化国际化的发展，电力供需形势与宏观经济走势都呈现出10年左右的周期特征。从广东层面看，广东是中国经济第一大省与第一用电大省。但同时也是全国最大的缺电省份。作为沿海战备地区，广东的基础设施曾经长期得不到充分投资，改革开放以来电力建设经历了一个大规模后发赶超过程。其中在20世纪八九十年代，主要是提高火电机组比例；而自21世纪以来，则更加注重提高电网质量。另外，广东省内开源与节流并举，通过产业调整与转移降低电力消费强度，在近年业已取得初步效果。

佛山，自古是与朱仙、汉口、景德并称的四大名镇。改革开放以来，作为中国主要增长极——珠江三角洲的核心城市之一，佛山经济发展迅猛。1996年进入全国城市经济20强，2005年至今稳定在前15名以内。

（一）电源空心化的样本

自改革开放以来，佛山地区工业化城市化发展迅猛。1979~2012

年，用电量从15.05亿千瓦时持续增长到502.305亿万千瓦时，在长达35年间年均用电增速保持在10.54%，电力供需矛盾长期存在。2001~2011年佛山本地发电量增长停滞，与用电量的比值持续下降；而无独有偶，中国另一个增长极——长江三角洲核心城市之一苏州的类似势头，相比于佛山有过之而无不及。由于本地一次能源资源匮乏、城市化发展对于环保要求越来越高，由此所形成的电源空心化问题，已经成为中国沿海经济发达城市的共同挑战，对于佛山电荒问题的研究具有样本意义。

（二）电源结构变迁“四部曲”

改革开放以来，佛山地区发电装机的建设发展经历了四个历史阶段。一是80年代中期以前，以小水电为主（大约占60%），电源的支撑性，控制性较差。二是从80年代中期开始，开始大规模上马柴油机组等小火电项目，1986~2000年均装机增速高达19.45%，但近200台发电机组平均单机容量不足1.5万千瓦。三是进入21世纪以来，本地电源发展受到抑制，“十一五”开始实施“上大压小”政策以来，关停各类小火电机组累计超过200万千瓦。目前，佛山地区仅剩10家电厂、2000年之前的机组仅占16%左右。四是近年来，在注定无法满足本地需求的情况下，本地电源建设转而更加注重综合效益。除“上大压小”上马大型高效燃煤机组以外，环保型的垃圾发电、循环节能的工厂余热余压发电、能效更高的大型热电联供机组、具有调峰应急等综合效益的燃气发电项目纷纷上马。

（三）电网强化强到几何？

在本地电源不足的情况下，应对电源空心化的重要对策就是加强电网建设、提高受电与供电能力。2002~2013年，佛山地区电网建设累计

投资达206亿元，占全社会固定资产投资的比例常年高于全国水平。目前，佛山分别有16回、4回500kV线路与广东主网及广西电网互连；220kV电网已形成双回环式或链式结构，与周边各城市之间的联络线多达19条；每个110kV变电站都有双电源且分片就近供电，整个电网结构非常坚强。另外，近年来佛山10kV及以下电网投资占比已超过60%，终端保障能力也日益强大。可以说，佛山电网的强化建设已经不遗余力。

（四）结构调整润物无声

通过加强电网建设应对电源空心化，属于必要措施而非充分措施。在缺乏地方自主性的现有电力供应与保障体制下，更需要通过产业结构调整与转移来加强需求侧管理。2006~2011年，佛山第二产业用电量占比下降了4.8个百分点，居民用电量占比提高了2.7个百分点。在人均用电量持续增长的同时，第二产业万元产值电耗从1766千瓦时大幅下降到855千瓦时，成为带动单位GDP电耗下降的主力。显然，佛山用电结构的变化程度优于苏州。

（五）电荒命门远在西南

佛山具有比较稳定的用电季节特性。一是地处亚热带，无明显冬季负荷高峰；二是当地制造业发达，但外来务工人员比例较高，由此1~2月的年节低谷特征突出。而在夏季负荷高峰期间，电力负荷矛盾远大于电量矛盾。2011年6~9月，负荷缺口持续在8%~16%，而电量缺口在1.5%~4%，6~9月四个月错峰天数累计超过100天、将近全年的一半。

中国电力资产构成以国有资产为主（90%以上）且为央企集中控制，电力管理相关权限也以中央集权为主——省级有部分权限，到地市级几乎难有自主性。由此，佛山（广东）在供给政策及体制机制方面以

上级统筹为主，受到外界较大制约。由此除年节供煤行情以外，云南方向的来水情况可能是影响佛山每年度夏形势的最大“命门”。

“中国式的电荒”既有国家、省区、城市不同层面的空间问题，也有不同发展阶段、发展周期的时间问题，下面将分不同历史阶段细述其过去、现在与将来。

二、1978~1996年的电荒

（一）基本表现

与绝大多数发展中国家一样，中国曾经长期缺电。20世纪80年代，工业用电被严格计划限制“开三停四”甚至“开二停五”，居民生活用电也被压制在很低水平。

1978年中国开始施行改革开放。第一批四个经济特区中竟然有三个在广东境内，成为当时经济起步的龙头，广东电力供应的矛盾也空前突出。

这一时间，属于佛山经济发展的起步及初步发展阶段。家电、纺织、食品、塑料、五金以及建材等新兴产业取代小水泥、小农机、小化肥等传统支农产业而快速兴起，因此电力供需矛盾同样非常突出。

在缺电最严重的1986年，地区日用电需求已达650万千瓦时，而省网分配的指标仅有340万千瓦时，缺口高达48%。全年省市对所属县市拉闸限电累计时间5713小时，压减电力575万千瓦。

电网建设同样滞后。80年代初期，佛山电网仅以110kV为主，220kV线路不足100公里、仅占总长度的1/6，农村电网则更加落后。由于用电量激增，普遍出现设备“卡脖子”，满负荷或过负荷的主变压器超过50%。

（二）核心矛盾

从整体看，80年代电荒的主要背景，一是供给方面，长期计划经济，独家办电、管理僵化，从新中国成立到1980年甚至没调整过电价，电力投资极度匮乏；二是需求方面，自1978年施行改革开放，各地发展经济的积极性空前高涨，家用电器也逐步进入千家万户，电力需求激增。因此，1978~1996年的电荒，核心问题在于投资短缺。

从局部看，这一历史阶段，佛山除了共性的投资问题，还需要解决佛山乃至广东特色的电源结构问题。改革开放之前，国家对于广东、福建等地电力投资极少，多为小型水力发电项目。1985年之前广东电力装机中水电比重超过60%；1978年佛山境内发电装机约25万千瓦，水电将近15万千瓦。由于珠江三角洲地处水系下游，水头低落差小，多为径流式电站，发电能力非常不稳定。因此80年代，广东全省发/用电量差虽然基本持平，但季节性、地区性的缺电非常严重，特别是佛山这样经济先行起步的地区，亟须加大支撑性、控制性更好的电源——火电机组的比例。

（三）基本对策

针对投资短缺型的电荒，中国采取了一系列以吸引投资为核心的对策。

1.减少准入壁垒

通过“集资办电”打破垄断格局，充分发挥各地方多元投资者的积极性。在国家层面，一是允许地方集资办电；二是组建华能、国家能源投资公司等专业电力投资集团；三是允许地方组建电力企业；四是实施政企分开改革。在广东层面，一是积极施行集资办电；二是与香港合作兴办核电；三是发展粤电集团等地方电力企业。

2.保障投资回报

在财政拨款退出，企业没有积累的情况下，通过电价、建设基金等制度创新吸引投资。在国家层面，一是规范集资办电；二是鼓励利用外资；三是改革电价政策，允许购买用电权；四是收取“两分钱”电力建设基金，像“药引子”一样改善电力投资困局。在广东层面，一是规范引进外资，率先引进BOT方式；二是率先上市融资，出现中国首批电力上市公司；三是用足地方电价政策，先后多次额外加价。

佛山积极抓住机遇，坚持政府主导，用足国家、省级各项政策，并率先打破独家办电。1985年起，在广东率先改革，推行“一家管网、多家办电”，组建了地方性质的佛山市电力开发公司集资购用电权。统筹管理、积极参与广东省集资办电，借助“每万元投资可增电力指标7千瓦、年电量指标4万千瓦时”的政策，积极争取用电权额度。

用足地方电价政策，先后实行“高来高去”“老电老价、新电新价”双轨制等政策。

大力上马电源。通过贷款、合资、外商独资等多种形式弥补电源缺口。自1985年开始，分别与数家香港公司合资筹建佛山发电厂（A、B、C厂），8年前后共引进37台发电机组。

鼓励用户挖潜。鼓励技术改造，鼓励大工业用户上马自备机组，提高南海、顺德等当地大型糖厂余压余热发电能力。

（四）阶段成效

通过上述一系列政策措施，一举解决了投资短缺的痼疾。曾长期存在的电荒，至90年代中期陆续得到治理。

在国家层面，一是募集到大量电力投资；二是极大地活跃了电力市场；三是有效推进了电力建设进程。

在广东层面，一是电力建设空前活跃；二是电力市场潜滋暗长；三是电力投资空前增长。

在佛山层面，仅1984~1994年，佛山地、市县及重点企业募集电厂建设资金达6.3亿元，按照广东省有关政策提高电力负荷指标44万千瓦、提高电量指标25亿千瓦时。采取多种形式积极推进地方电源建设。“八五”期间共有51台、37万千瓦发电机组建成投产，“九五”期间建成投产的则达80台、159万千瓦。这些小火电机组虽然平均单机容量不足1.5万千瓦，但仍一举扭转了佛山地区水电为主的电源结构，到2000年底，佛山地区火电装机规模更是从1986年的16.2万千瓦增长到232.92万千瓦。用户自备机组极大发展，不仅南海、顺德等大型糖厂余压余热发电显著提高，科龙电器、中南铝厂等大工业用户也纷纷上马自备机组，至90年代500千瓦以上企业自备机组多达460家、96万千瓦。

从1985年又开始了多轮次的电网建设及升级改造，主网架从110kV升级到220kV最终达到500kV，1996年变电容量与线路长度分别是1980年的13倍与3.5倍，同时也从原始的放射网升级为更加安全可靠的环网结构，城市配电以及墟镇、农村电网也得到加强。

截至1989年10月，佛山市区率先实现了“敞开用电”；至90年代初，佛山全市基本实现敞开用电；到1995年7月的夏季负荷高峰，第一次没有再出现拉闸限电的现象，取得了电荒治理第一战役的胜利。

三、2003~2006年的电荒

（一）基本表现

亚洲金融危机之后，国内突然再次爆发严重电荒。一是势头凶猛，最多时波及26个省份，对沿海经济发达地区造成较大影响。二是社会影响巨大，“电荒”一词不胫而走，成为社会公共问题。

2000年，广东在全国率先出现了区域性、季节性缺电的局面，并呈逐年加剧的态势；至2003年，已呈全省性及全年性，从2004年1月1日起即被迫错峰用电。

这一时间，是佛山工业化、城镇化的重要时期。在经济发展方面，通过专业镇、产业园区等形式快速形成家电、纺织、建材、电子、五金等一大批产业集群；而在城镇化方面，2002年非农业人口比重达到51.6%、人均GDP 34850元，由此被统计归属为非农业地区。由此，在电力供应与保障方面也提出了新的要求。

一是在电力供应与保障方面。2002~2007年佛山第二产业产值占比从53.2%提高到64.9%，由此电力供应缺口不断加大。2004年，最高负荷达470万千瓦，再现全年性、全网性电力电量“双缺”的严重电荒；2006年，最大负荷达572万千瓦，全年错峰负荷高达95万千瓦。

二是在资源环境约束方面。陶瓷、金属加工等能耗大、污染重、附加值有限的本地传统产业出现转移或升级，从2005年开始，佛山单位GDP电耗特别是第二产业单位产值电耗都逐年下降；另外，小火电的能耗、污染问题同样浮出水面，在“十一五”规划施行“上大压小”政策后，

电力自身也面临转变的压力。

（二）核心矛盾

一是需求方面。亚洲金融危机之后，中国逐步成为“世界工厂”，沿海地区大量上马重化工业项目，用电需求在短期内快速上涨。二是供给方面。亚洲金融危机期间，电力设备闲置严重，有关部门出台了“三年不建新电厂”等政策。由于电力建设周期一般至少要两年，一旦需求突变难以迅速增加。因此，2003~2006年的电荒，核心问题在于发电装机短缺。

从局部看，在这个历史阶段，除了共性的装机短缺问题，佛山特色的电源空心化问题逐渐形成。佛山一次能源资源匮乏，且地处珠江三角洲腹地，在社会经济层面是珠三角城市群的一部分，在电力供应方面也日益依赖大电网整体保障。2001~2008年，佛山地区供电量持续增长、实现倍增，但本地发电量反而下降了1/4左右，电力自给率从55%以上下跌到20%以下。电源空心化是佛山这类城市发展的常见现象，长江三角洲地区的苏州同样面临这一问题。

（三）基本对策

针对装机短缺型的电荒，中国采取了一系列以放松管制为核心的对策。

（1）放松审批管制。面对势头凶猛的电荒，不得不默许地方各显其能快速上马发电装机。在国家层面，形成超过6000万千瓦的大规模“违规机组”现象。在广东层面，则抓住机会最大限度上项目，“违规机组”的规模全国第一。

（2）规范电力竞争。为适应投资主体多元化，通过引进竞争、规范秩序来保障收益、提高效率。在国家层面，一是实施“厂网分开”改革，形成比较竞争格局；二是建立独立监管制度，提高监管机构的专业能力与独立性。在广东层面，早在2001年8月，即率先实施了“厂网分开”改革，为全国先行先试之举。同时，高电价高回报、发展地方电力企业等前期有效对策得到延续。另外，广东省还积极争取到了一些专有对策，一是组建南方电网公司，建设围绕区域负荷中心（珠三角）的南方电网；二是加大加快西电东送力度，为广东应对本轮电荒提供了关键性的支撑。

（3）佛山除了配合国家及广东省有关政策措施以外，将应对电荒的重点放在了电网建设与改革领域。加大电网投资建设力度，将注意力集中于电网建设。作为典型的受端电网，一是要增加输电通道，提高接受外来电力电量的能力；二是要扩大电网规模，提高承受以及抵御各种外来风险的能力。

积极实施农网改造工程。“农网改造”是继“西电东送”之后，国家又一优化资源、扩大内需的重要措施，尤其第一批1893亿元、第二批1000亿元投资对于21世纪初农村电网建设、地方电力事业发展均起到历史性的作用。佛山再次抢抓机遇，积极争取并认真实施农网改造工程，全面提升佛山所属农村地区的电力供应与保障能力。

逐步施行供电体制改革。一方面地方特别是省以下地方的发电企业受到抑制，逐步退出市场；另一方面与外界联网、全省统一发展的需求非常突出，由此对原有的地方供电企业进行上划、纳入南方电网公司统一管理。

逐步形成新的政企关系。一方面，进一步深化政企分开改革，将管电职能移交地方政府部门，同时完善企业自主经营机制；另一方面，在政企分开的基础上，在电力安全、规划编制、项目审批、投资建设、供应保障、用电管理等领域不断加强分工合作。

（四）阶段成效

在国家层面，一是迅速增加发电装机，有力结束“电荒”局面；二是出现以五大发电集团为代表的大型电力投资集团；三是通过比较竞争格局的建设，显著提高了发电企业的效率。

在广东层面，一是形成更加完整的地方电力格局；二是电荒局面得到缓解。

在佛山层面，电网建设与改革领域的有关措施得到有力实施。

1.电网投资规模达到较高水平

2002~2006年，佛山电网建设投资累计达到87.9亿元，在地区固定资产投资中的比重达到2.98%，远高于同期全国1.8%~1.9%的占比水平，为佛山电网的建设与强化奠定了坚实基础。

2.电网建设规模显著提高

2001~2007年，佛山地区共建成投产110kV及以上输变电工程89项，新增主变容量近1800万千伏安，新增输电线路近1500公里。截至2007年底，佛山电网运行有110kV变电站127座、220kV变电站21座、500kV变电站3座，主变容量2930万千伏安。其中，500kV罗洞、西江变电站为西电东送落地的主力变电站，500kV顺德变电站则为广（州）佛（山）肇（庆）主网与中（山）珠（海）电网的连接枢纽。至此，佛山电网成为广东电网乃至南方电网的重要枢纽和西电东送的重要门户。

3.农网改造工程顺利实施

在国家第一批、第二批农网改造工程中，佛山分别争取并顺利实施11.63亿元、9.93亿元的城乡电网改造项目。通过完成近万公里的低压线

路升级改造工程，有效提高了农村地区的电网质量，实现了城乡同网同价。2003年，佛山人均国内生产总值达到34850元，非农业人口比重达到51.6%。

4.供电体制改革不断推进

2001年顺利完成了政企分开，将管电职能从电力企业移交给地方经贸局；同时对佛山地区8个农、林场的供用电业务进行了接管。2002年佛山电力工业局改制为广东省广电集团有限公司所属佛山供电分公司，2005年再次更名为广东电网公司佛山供电局。2007年推行“大佛山、一体化”管理，理顺佛山供电局与下属南海、顺德、三水、高明三局的关系。

5.逐步形成政企携手推进电力发展的局面

2004年，佛山市政府出台了《佛山市电网建设绿色通道实施细则》，与各区签订了责任书。2007年，建立了电网建设预警制度，将工程前期和工程建设推进情况与当地配网投资、用电报装、错峰用电挂钩。

由于电源空心化，佛山在电力供应与保障方面的自主能力是有限的，因此应对电荒的最终效果也是有限的。到2007年，全国大部分地区包括广东（整体）的电荒已经逐步缓解，而佛山电网错峰负荷依然高达126万千瓦（最高负荷640万千瓦）；同时由于西电东送主通道更长时间压极限运行，电网结构性的限电矛盾更突出，佛山电网承受的风险越来越大，仅2007年即发布电网风险公告15次。

四、2008年以来的电荒

（一）基本表现

2008年以来，在解决投资与装机短缺之后，中国又出现了特殊的新型电荒。一是发电能力闲置（机组小时数低迷）与电荒并存；二是不仅沿海地区缺电，湖南等中部省份同样发生严重电荒；三是不仅资源输入地区缺电，山西等资源大省同样缺电；四是在夏、冬负荷高峰以外，传统为负荷低谷的第一季度同样出现电荒；五是电荒诱因更加随机，电力供需平衡更加脆弱，来水偏枯、国际能源价格变动甚至某次煤矿安全事故都可能引发；六是虽然采取大量措施，但效果非常有限，季节性、时段性、区域性的电荒有长期化趋势。

作为中国第一经济大省与用电大省，广东在本轮电荒中依然未能幸免。而且自2008年以来，广东电荒的势头显然比全国更加严峻。

在这一历史时期，属于佛山乃至广东产业经济发展的转型阶段，在电力供需矛盾突出的同时，产业调整与产业转移的力度不断加大。

一是从供给方面看，由于经济规模基数较大，对于电力的需求规模依然较大。2008~2012年，佛山电网最高负荷从643万千瓦持续攀升到890万千瓦。其中，2010年，最大电力缺口119万千瓦，全年错峰时间114天；2011年，最高错峰负荷高达140万千瓦，全年错峰时间长达7个月（213天），累计错峰电量约6.095亿千瓦时，大部分工业客户需要执行开四停三及以上的错峰级别。

二是从需求方面看，2007~2011年，广东第二产业用电量占比下降

2.4个百分点、重工业用电量占比更是下降3.9个百分点；同期，佛山第二产业用电量占比下降了4.1个百分点，而第二产业产值占比却仅下降2.6个百分点，同样证明产业结构“变轻”、第二产业优化的趋势。“十一五”时期以来，佛山地区关停高耗能落后企业600余家、转移200余家，直接引发了用电结构的转变。2007~2011年，传统城区禅城区在佛山全市供电量中的占比下降了4.5个百分点。其中，新兴的工业转移承载区（三水、高明）增加了3.2个百分点，传统工业区（南海、顺德）仅微增了1.3个百分点；从最高供电负荷看，禅城区5年来仅微增了3%，南海、顺德增长了37%，而三水、高明最高供电负荷的增长高达83%。

（二）核心矛盾

从整体看，一是需求方面。国际金融危机之后，一批“铁公基”项目，不同地区间出现产业转移与升级。二是供给方面。在日益市场化与国际化的背景下，近年全球性一次能源价格上涨及波动，中国煤价、电价等相关环节管制制度的矛盾爆发——长期人为抑制电价造成火电厂严重亏损，持续经营与投资的意愿严重下降，消极购煤、消极储煤、消极发电、消极投资。因此，2008年以来的电荒，核心问题在于有效交易短缺。

从局部看，电源空心化问题继续发展发酵，使得共性问题在佛山被进一步放大发酵，复杂性与解决难度不断加剧。1979~2012年，佛山用电量从15.05亿千瓦时持续增长到502.305万亿千瓦时。与此同时，本地发电能力的发展却先扬后抑。自2000年达到232.92万千瓦时之后，即开始受到资源环境制约的影响而显著放缓；2007年装机达270万千瓦时之后，一批柴油、燃煤小机组、小电厂按“上大压小”政策而强制关闭，总规模达204万千瓦时；到2012年底，在佛山并网发电的110kV及以上电厂只剩10家，总装机容量341万千瓦。

与2003~2006年的上轮电荒情况不同，在全国性有效交易短缺以及本地电源空心化的背景下，缺乏电力供应与保障领域的地方自主性，成为新的核心矛盾。

（三）基本对策

在国家层面，针对有效交易短缺采取了一系列对策。一是上游价格管制，政府前后采取了价格封顶、涨幅限定、约谈煤企等多各种临时性的价格干预措施，同时控制煤炭产能、清理中间加价；二是人为滞后型（煤电）价格联动；三是（发电）企业内部挖潜；增加远距离输电规模；四是鼓励（煤电）纵向一体化联营；等等。

在广东省层面，一是延续前期一些有效对策（电源建设、电网建设、西电东送、高电价政策等）；二是大规模上马油气机组，规模及占比均为全国最高。

影响佛山市电力供应与保障问题的特殊因素，一是电源空心化，二是地方自主性，佛山电网是典型的受端电网，同时也是非独立电网。电网规划建设运营管理权限的非独立性，只能放大这些外界的负面影响，而不可能因地制宜充分满足佛山当地的需求。因此在应对电源空心化的同时，还必须设法发挥地方自主性，主要对策有五项。

1.继续加强政企合作

电力属于基础服务与公用事业，在规划统筹、项目审批、土地占用、补偿协调等方面均需要政府给予扶持；大型央企难以充分满足不同需求，地方政府也有必要进行干预、引导与协调。

2.提高电网规划水平

电源空心化的受端电网，不仅需要扩大电网规模与元件容量，还应提高网架结构合理性，各区域以及各电压等级均衡发展，这些都要求不断提高电力规划的专业性与权威性。

3.保障供电安全、提高电能质量

在季节性、时段性、地区性电荒难以根治的情况下，提高电能质量、保障电力安全是重要的补偿措施。通过质量与可靠性的提高，可在一定程度上缓解电力供应在数量上的不足所造成的损失与影响。

4.加强电力需求管理

电力供需瞬间平衡，因此节流与开源的意义同等重要。特别是佛山这样电源空心化的受端电网，通过加强电力需求侧管理来实现节流、控制乃至结构调整，是发挥地方自主性的几乎唯一可以选择的手段。

5.扶持地方能源企业

为了增强在电力供应领域的自主性，继80年代中期组建佛山市电力开发公司致力于集资办电，2006年佛山继续组建了规模更大、业务更广的佛山市公用事业控股有限公司。

（四）阶段成效

在全国层面，虽然采取了一系列措施，但随着中国日益市场化，国际化，这种重运行调控、避深化改革的治理策略，导致上述多种对策对于本轮电荒的效果均非常有限。

在广东层面，对策效果同样不佳。因电价政策宽松，全国性的资源价格体系问题在广东省境内的矛盾并不突出；但在“西电东送”的电源省

份、相对贫困的贵州地区，因煤价问题造成火电利用小时低于全国，依然间接影响到广东的电力供应。除此之外，广东还存在一些独特的或新的不利因素：一是现行省间交易机制难以适应经济社会发展的新形势；二是现行油气进口垄断机制抑制了广东的油气机组发展需求；三是核能安全问题影响到广东的核电规划。

佛山层面的政策效果：

（1）通过加强政企合作推进电网建设。2008年，建立了电网建设预警制度及属地责任制；2009年，佛山市政府制定《佛山市加快输电网工程建设激励方案》，与企业签订了电网建设责任书；2010年，通过签订“合作备忘录”推动电网建设；2011年，继续开展政企战略合作推进电网建设。截至2012年底，佛山已建成投运35千伏及以上线路475条、总长4121.517公里，变电站202座、主变容量46022.5万千伏安，其中500kV变电站4座、220kV变电站29座、110kV变电站168座。

（2）提高规划水平、优化电网结构。2008年，编制发布《佛山市电力系统专项规划》，开展输变电工程后评价、环境影响评价等。2010年，对佛山“十二五”电网规划进行修编，开展110kV电网优化研究。2011年，开展电力专项规划修编工作。截至2012年底，佛山电网已形成以500kV站点为供电中心、220kV环网为骨架、110kV布点深入负荷中心的环网分区供电网络，电网结构日趋优化达到国内一流水平。

（3）保障供电安全、提高电能质量。目前佛山地区电网运行达到较高水平，连续无事故天数曾超过1100天，所有110kV、220kV变电站全部实现无人值守，配网线路87%可转供电、70%为带电作业并进一步发展到带负荷作业，电压合格率、供电可靠率等电能质量指标也不断提高。仅2009年到2012年的4年间，佛山地区电力用户的平均停电时间从5.94小时下降到1.97小时，全口径用户平均停电次数0.65次，可靠性水平在国内仅次于上海，蝉联“金牌供电企业”。

（4）加强电力需求管理。2008年，发起成立了南方五省第一家市级节能协会，开展节能服务“绿色行动”。2009年，在佛山建立了第一个“合同能源管理示范项目”以及12个节电改造示范点。2012年11月，批复通过佛山为全国3家“电力需求侧管理综合试点”城市之一。计划利用中央财政资金17760万元、地方配套8880万元，用大概三年的时间，建成30万千瓦左右的能效电厂、9.5万千瓦左右的蓄冷项目（转移高峰负荷9万千瓦）和6万千瓦左右的机动调峰能力（转移高峰负荷实现在线监测）。

（5）推动智能电网发展。2011年，市委、市政府提出了《四化融合、智慧佛山发展规划纲要》，明确提出信息化与工业化、城市化、国际化的高度融合。2009年，开始承担了两项国家“863计划”的相关项目。通过“智能配电网自愈控制技术研究与应用”，建成含多种分布式电源及储能系统的示范园区，用户平均故障停电时间由原来的8.76小时缩短为5.2分钟；通过“分布式天然气——冷、热、电联供能源系统”与“分布式能源系统中微网及微网与主网连接关键技术研究与示范”，建成了一个MW级燃气轮机的高效天然气电冷联供示范系统，已通过科技部验收，初步具备了产业化规模。2011年，建成南方电网系统第一个智能家居样板房，内含11项专利技术。另外，顺德、三水等地还开展了太阳能光伏、电动汽车、锂电池等相关项目。

（6）优化本地电源项目发展。在电源空心化的情况下，佛山本地电源建设转而更加注重综合效益。2003~2004年，溢达、金丰、佳顺等一批利用工厂余热余压发电的循环节能项目建成投产，2004年，福能（沙口）电厂具有调峰应急等综合效益的36万千瓦燃气发电项目建成投产。2009年，南海（新田）电厂二期2×30万千瓦能效更高的大型热电联供机组建成投产。2011年，佛山垃圾发电环保电厂从1.5万千瓦规模扩建为5.5万千瓦，而恒益电厂则通过“上大压小”从2×6万千瓦小机组一举跃升为2×60万千瓦大型高效机组。

（7）“佛山公用”良好发展。自2006年组建以来，佛山市公用事业控股有限公司得到了良好的发展。公司业务覆盖到供水、污水处理、天然气管网、发电、海外投资等多个领域，并逐步形成一定的业务集群优势。在电力领域，与广州发展集团合作开展恒益电厂“上大压小”项目，2×60万千瓦大型高效机组于2011年并网发电。2010年，佛山公用的营业收入达到35亿元，并在香港拥有上市公司（盈天医药），在全国水/气/电新型组合业务典型企业中规模仅次于新奥燃气。

总体看来，佛山为应对新型电荒，在加强并优化电网建设方面已经竭尽全力，在开展需求侧管理推进产业转型方面也堪称人先。由于电源空心化的先天不足以及地方自主权方面的制度制约，这些措施是必要而又不充分的，因此近年来佛山的电荒问题同样呈现出常态化，长期化的态势。

五、电荒应对的理论与实践

（一）应对电荒的经验与规律

1.电力供应与保障的技术路线

一是先安全后发展。将电力安全管理包括调度管理等公共管理活动赋予行政权威；严格遵守《稳定导则》等一系列电力安全技术规范与技术标准；持之以恒地建设与发展电力安全文化。

二是先规划后建设。坚持统一规划的系统性，标准统一、时序协调、层区均衡、发用平衡、元件配套、参数匹配、系统优化、整体高效；坚持行政主导的独立性，提高规划专业性；坚持先规划后建设的权威性。

三是先水利后电力。工业化初期，水电作为防洪、灌溉、航运等水利综合效益的一部分获得更多倾斜；工业化城市化进程提速之后，电力需求激增，水电缺乏支撑性的矛盾凸显，电力尤其是火电才得到高速发展。

四是先电厂后电网。由于电源选址往往更具排他性、电源投资者对于电力需求更加敏感等因素，电源建设往往更显先导与引导作用。

五是先线路后站点。一个电网的发展一般是先延伸线路长度，再增加站点密度，先用上电，再用好电；这也是用电负荷密度逐步增大、供电质量要求越来越高的趋势反映。

六是先主网后配网。一方面反映了重发轻供，终端配网的投资建设长期落后于主网架的问题；另一方面，随着各地电源建设日趋选择大机组高电压并网，同时普遍注重加强网间联系引进外来电源，先加强主网再充实配网，也具备技术上的合理性。

七是先供电后用电。在从传统计划经济向市场经济转型的历程中，电力发展也经历了从只管生产、不管使用，向需求/供给兼顾的转变。在投资匮乏、装机短缺的阶段，中国电力发展的首要任务是提高生产能力，但随着资金以及设备投入的边际效益下降，加强需求侧管理、提高用电技术的价值日益凸显，相应的建设投资也成为新的热点。

2.电力供应与保障的政策逻辑

一是准入政策，经历了独家垄断—多家投资—规范竞争等几个不同的历史阶段。先是为了吸引投资，打破沿袭多年的独家办电局面；而后为避免重蹈“一抓就死，一放就乱”，针对系统内外公平开放、省间市场壁垒等问题，建立独立监管机构，规范电力市场竞争。

二是价格管制，经历了高来高走—人为抑制—多元目标等几个不同的历史阶段。先是为了配合引资、满足回报，陆续出台了还本付息电价、燃运加价、电力建设基金等多种扩张性的价格政策；随着电力供需矛盾缓解，逐步转型为经营期电价等约束建设成本的电价政策；而后为防止产能过剩，又陆续出台标杆电价、竞价上网等抑制性的电价政策；近年又出台了多项以节能减排为目标的价格政策。

三是项目审批，经历了鼓励—稳定—抑制—放松—优化等几个不同的历史阶段。第一轮电荒期间，从电力短缺到初步平衡，审批政策从鼓励到稳定再到抑制；第二轮电荒期间，从装机不足到大规模发展，审批政策也从抑制到放松。近年来，接受历史经验教训，审批政策不再直接纠结于装机规模，而是更注重结构优化。

四是产业政策，从直接干预企业经营、控制发展规模，逐步转向通过各种产业政策与财政金融政策来调整优化产业结构。如通过“上大压小”政策有效调整了发电机组容量结构；又如经过大量技术法律财政金融措施，使中国电源投资的排放结构出现巨大改变，火电投资比重下降40多个百分点。

五是政策落点，经历了政府—企业—社会等几个不同的历史阶段。在第一阶段（1978~1996年），应对电荒的主力是地方政府；在第二阶段（2003~2006年），应对电荒最抢眼的是发电集团；而2008年至今，应对新型电荒无法仅依赖政府以及供电企业，还需要全社会的参与和认同。

六是责任机制，经历了中央/地方、政府/企业等几个不同的历史阶段。改革开放之前，中国电力供应责任机制的演变主要在中央与地方之间，主要是权限收放、权力层次等问题；随着政企分开改革不断深化，保电责任的演变逐步转变为大型央企与地方政府之间，基层电力供应日益缺乏权责对等的保障机制。

（二）电荒形成机理初探

1.要素短缺型电荒

电力的生产加工是一个系统工程，需要多种要素的投入。除了已经出现过的投资短缺，还可能有很多潜在的要素瓶颈随时可能浮出水面制造硬伤。一是能源资源要素，包括煤炭、油气、核燃料以及各类可再生能源等。二是资金要素。目前，中国每年仅基本建设的电力投资规模即将近8000亿元。三是土地要素。不仅水库可能淹没大量土地，风能太阳能开发也会与养殖畜牧等成业争地，而近年来城市站址路径更是成为电网建设的新瓶颈。四是水资源要素。中国水资源矛盾突出，火力发电虽

然不是最大的耗水产业，但仍是最主要的用水大户。五是环境容量要素。随着城市化发展，人口与财富快速聚集，对于环境保护的要求越来越高。六是人力资源要素。在一些新能源领域核电等短期内快速发展的产业环节，如果缺乏足够所需的专业人才，势必留下安全隐患。

2.产业链失衡型电荒

电力的开发—生产—运输—销售—使用是一个很长的产业链条，同时要求各个环节瞬间平衡，对于系统运行要求非常高。除了已经出现过的发电装机短缺，任何一个环节的不平衡都可能引发一次或长或短的新的电荒。一是可再生能源控制问题。除了众所周知的风能、太阳能的随机性波动性问题，水力发电的来水变动问题同样影响巨大。二是煤矿开工周期问题。每年冬季，煤矿年节放假产能骤减与冬季电力负荷高峰之间的矛盾长期难解，而每次煤矿安全事故之后的大面积停产整顿，更增加了电煤供应的变数。三是电煤运力缺口问题。中国能源资源与能源消费的地理分布严重失衡，“西电东送”“北煤南运”的规模异常巨大。四是电源送出瓶颈问题。随着电源单机单址规模不断扩大，风电光伏等大规模集中发展，电源送出瓶颈日益突出。五是远距离大规模输电阻塞。随着大电网安全稳定问题的日益突出，远距离大规模输电的技术限制越来越突出。六是终端配网配套问题。电力发展长期重发轻供，目前体制下中央电网企业与地方政府之间供电保障责任不明，终端配网的投资建设长期落后于主网架。七是电网柔性问题。随着电力市场化改革与发展，需要电网从原来的刚性输电方式，向适应市场交易以及灵活送电需求的柔性输电方式转变。八是分布式电源控制问题。新能源技术特性的不确定性，网络末端供需潮流的不确定性，都将对电力供应提出新的问题。

3.管制不当型电荒

电力供应与保障是典型的公共事务，在其建设运行的不同环节世界各国普遍都设置有多种管制制度与措施。一旦这些管制制度与措施设计

不当、执行不力，对于电力供应与保障反而会带来人为的干扰与威胁。尤其在从计划经济向市场经济转型的中国，政府对于市场的干预程度非常高。如前述项目审批与价格管制推动的电荒，无形中增加了很多决策与政策风险。一是系统规划。大型垄断企业对于规划事务的影响能力越来越强，而国家有关部门缺乏有力的专业支撑体系。二是项目审批。在绝大多数国家大型电力项目的准入过程都是漫长而昂贵的，审批是规划的延续，但具有更加刚性的行政权威。三是主体准入。在打破投资垄断、开放市场主体准入之后，不同类型投资者在市场体系中占据不同的市场地位。四是技术门槛。既要坚持统一技术标准、满足现代大电网对于系统协调的要求，还应推进基础网络公共平台的公平开放。五是安全应急。通过提高系统事故应急水平来减少意外损失、提高应对外力破坏的能力。六是价格管制。不同的价格管制政策与策略，对于应对电荒的效果大相径庭，甚至适得其反。七是市场秩序。电力产业链长。市场主体多元，交易行为多样，竞争态势复杂，纠纷争议层出不穷。特别是在市场经济体系建立以及电力市场化改革的进程中，市场秩序方面的问题与矛盾对于电力供应与保障影响显著。八是产业制度。与通过数百年时间“自然”形成的市场经济体系不同，从计划经济向市场经济转型的国家，普遍存在产业制度的“设计”问题，目前中国电力产业规模垄断、业务垄断、权力垄断、技术垄断等产业制度领域的不良安排与阶段性安排问题重重。九是政策执行。中国存在将用电权、电价等作为政府管制工具的路径依赖，而政策设计、制度安排、执行能力、利益关系等往往也对电力供应与保障造成意外的伤害。

六、未来还可能出现的电荒

（一）更多的电荒诱因

在全国层面，中国已经是世界第一电力产销大国，但在未来依然存在多种电荒诱因。总体看来，技术层面经验丰富，制度层面积重难返，资源环境临近边界，电荒长期延宕成癌。一是资源问题。虽然地大物博，但一次能源资源却相对贫瘠且品种结构、地理分布问题突出。二是环境问题。随着经济社会发展，环境等外部价值日益内部化，而电力则是最主要的承载者，面临着越来越高的要求与越来越复杂的情况，环境容量的限制与制约突出。三是体制问题。从传统计划经济向市场经济过渡的过程是漫长的，体制问题在可以预见的未来依然是诱发“中国式电荒”的重要因素。一方面，虽然已经实施了政企分开等改革，但政府的权力依然过大、对于经济社会的干预依然过深，乃至超出自身的专业能力或者勉强承揽不可能完成的使命；另一方面，在塑造市场主体、开放市场竞争的同时，忽视了应有的公共权力的建设、公共服务的支撑以及产业制度的合理设计，坐视垄断利益集团做大而逐步失控。对于电力供应问题，政府管制的专业性、系统性以及产业制度设计、市场运行调节等领域都是显著的短板。

在广东层面，广东作为中国南方重要而有特点的地区，虽然在投资、价格、区位、水资源以及电网体制等方面具有一定优势，但在未来显然还有更多的电荒诱因。一是资源禀赋问题。本地一次能源资源匮乏，周边各省也均非能源大省，海外进口的区位优势又被现行垄断体制所限制。二是电源结构问题。通过上马大量火电，广东本地电源的支撑性、控制性有所提高，但“西电东送”电量中同样存在水电比重过高的结

构问题，供应能力起伏变化较大。三是电网结构问题。广东地形狭长，省内输电阻塞问题至今没有解决，而以“西电东送”为重要使命的南网区域电网，目前已经发展到大规模交直流混联的阶段，电网运行的安全风险逐步积累。四是负荷特性问题。广东电网的日最大峰谷差率长期处于全国最高，平均用电负荷率在全国各省市区中则始终处于较低水平，夏季负荷高峰时期调峰日益困难。

佛山层面，2011年8月，佛山组织开展了“电网大负荷测试”。测试期间佛山地区基本完全放开用电限制，电网用电负荷屡创新高，全社会用电最高负荷达到899万千瓦、占广东电网最高负荷的12%。2011年，佛山电网用电最高负荷同比增速达到15.26%，但全年用电量增长率却只有4.97%，说明佛山的电力需求在大部分时段处于严重抑制状态，供需矛盾异常突出，还有很大释放空间。预计2020年全社会用电量将达到780亿千瓦时左右，年均增长5.9%。

佛山作为珠三角地区重要而有特点的城市，虽然在投资、价格、水资源、电网建设以及需求管理等方面具有一定优势，但在未来显然还有更多的电荒诱因。

1.资源制约问题

佛山地区一次能源资源极度匮乏，除少量小水电以外，煤炭/石油/天然气等资源储量产量均为空白。由于地处珠三角水网地区核心位置，也没有大型深水良港，煤炭装卸条件制约甚至高于环保制约。除了电网以外，少量小型煤炭码头，中石化成品油西线输送管道，各区成品油油库，来自深圳的天然气输送管道，南庄LNG门站及53公里管网，3座出租车加气站，这些就是佛山地区全部的能源供应基础设施，本地电源的发展基础极度薄弱。

2.环境制约问题

珠江三角洲地区河网密布，经济发达，人口密集，广州、深圳、佛山、东莞、珠海、中山等城市化率均已超过85%，政府包括公众对于珠三角的环保要求越来越高。《粤港政府关于改善珠江三角洲地区空气质素的联合声明》《加强深港合作的备忘录》和《珠江三角洲地区空气质素管理计划》等区域合作文件也增加了外部制约。东莞虎门的华南最大火电基地——沙角电厂由于建造时未安装环保设施，成为整个珠三角最大的污染源，也从反面促进了社会的环保意识。作为国家大气污染联防联控的重点区域，以及广东省环境保护和生态建设“十二五”规划中的“环境优先”地区，对于珠三角地区，广东省政府已经明确提出不再发展燃煤发电机组。佛山地处珠三角核心地带，而且本身并不直接临海，建设大型本地电源的政策限制越来越多。

3.区位制约问题

佛山地处珠三角城市群的核心区位，东倚广州，距广州、中山、肇庆、东莞等工商业城市均在50公里以内；南邻港澳，离澳门、香港仅100公里左右。缺乏一次能源资源，缺乏大型电源的建设条件，“佛山电网”的主网架只能是广佛肇环网的一部分。这样虽然增加了与周边电源支援互助的能力，但难以围绕本地负荷需求独立建设电网，也难以实现更有地方针对性的或者更高质量的电网规划。

4.体制制约问题

虽然经济相对发达，但2012年全国无电人口调查显示，广东省内依然存在700多户、3000多人无电人口，在各省市区中规模位居全国前十。随着电力领域的“央进地退”，缺乏权责对等的可持续的电力保障机制是摆在我国各地电力供应面前的首要问题。目前，中国电力领域的主要行政权力——项目审批、价格管制、产业政策等绝大多数都在中央政府有关部门，省市区一级政府分有部分权力。佛山这样的地级市其在电力领域的自主权已经微乎其微，核心资源与抓手只剩下土地供应权，主

要手段只剩下专项规划等弹性措施。

（二）面向未来的基本建议

全国层面，随着中国进入城市化工业化发展的中后期，资源环境压力增大已呈必然的趋势。在国家层面最根本的还是要不断深化改革，完善制度建设，创新体制机制。一是完善系统规划，组建由国家能源管理部门直接管理的专门的国家电力规划中心。二是加强技术协调，组建由国家能源管理部门直接管理的专门的国家电力标准中心。三是强化安全调度，组建由国家能源管理部门直接管理的专门的国家电力调度中心。四是开展市场交易。进一步减少政府干预，将原有的电力电量计划分配逐步转型为公开的电力市场。一方面对称开放大用户直接购电，跨省区交易也由企业通过市场公开依规操作；另一方面不断丰富电力市场交易品种（电力、电量、非电），探索引进期货交易等金融手段来冲抵波动。五是放松电价抑制，放松电价管制，允许终端电价随市场波动。同时推进整个资源领域价格体制改革，逐步建立价格—税收—补贴—监管相互联动配合的体系。六是下放定价权限。输配电价格由政府统一审核，大用户价格由公开的市场形成，居民终端用电价格下放由地方政府制定，中央政府则保留临时价格干预的权力。七是理顺责任机制。发布电力普遍服务标准及配套转移支付政策，明确地方政府的供电保障责任，同时下放相应的终端非网络业务，下放自主购电权、终端定价权、直接收费权，明确错位专营权、规模发展权、服务增值权，真正建立权责对等的可持续的供电保障责任机制。八是提高用电能效。加强需求侧管理，建立丰/枯、峰/谷、可中断/高可靠性等多种价格机制，引导合理用电，推进社会节能；同时通过各种措施调整产业结构，提高国民经济能效。

广东层面，广东存在类似佛山的电源空心化问题，同时其电网、电源也均存在显著的结构问题，因此应深入研究本地电荒隐患的关节点，

充分利用好自身政治经济以及区位优势，以类型多样化、来源多元化来增强抵御电荒的实力。一是争取一次能源进口权，同时加强油气、煤炭专用码头、仓储、物流等基础设施建设。二是推进智能能源，塑造新的历史时期最大的新经济增长点。三是加强本地支撑性电源建设，进一步加大核电发展力度，建设广东“核电特区”；继续借助“上大压小”政策上马高参数机组，同时充分利用国内国外两个市场，扩大并稳定煤源。四是完善省内输电，在珠三角地区环境容量日益受限的情况下，通过优化系统规划、加大基建力度、加强运行管理、尽快打通卡脖子环节。五是稳定扩大外援，完善合作形式，从购买电力产品转向投资产能，扩展合作领域，扩展外部支援渠道。六是扶持调峰机组，解决电网调峰问题是广东电网一个长期的课题，还需坚持鼓励燃气机组、扶持抽水蓄能等调峰机组建设的倾斜政策。七是提高用电能效，争当全国产业调整的“领头羊”，同时利用政策手段调整改进电网负荷特性。八是强化社会责任，明确政府守土之责，解决好无电人口问题，处理好省内地区间、城乡间的差异问题。

佛山层面，未来依然面临电源空心化以及缺乏自主性的问题，需要在既定制度框架以及资源环境条件之下，尽量强化自身条件。

1.加强能源基础

受到资源、环境、区位等限制，佛山保障供电的物质基础非常脆弱，但仍可争取局部的相对优势。如通过加强管道、站点、道路、仓储、码头建设，完善一次能源综合运输网络体系，形成基础设施领域在相邻城市之间的局部相对优势，促进二次能源发展。

2.优化本地电源

佛山本地电源有限，更需注重综合效益，或者环保减害，或者循环节能，尤其应择机继续大力推进燃气机组建设（福能沙口电厂在现有36

万千瓦装机的基础上，还有80万千瓦的扩展空间）。同时在规划中注意提高项目的综合效益，不仅具有调峰应急、支撑系统安全稳定的作用，还可获得热—电—冷联供等综合效益。

3.完善基层电网

在现有基础上，进一步优化规划，着力提升基层电网质量，提高电压合格率、供电可靠率等指标水平；同时继续加强安全运行管理与供电优质服务，提高佛山电网的受电能力、供电能力以及服务增值能力。

4.优化用电行为

进一步加强负荷侧管理，一是促进社会节能，改进用电方式，降低各类损耗；二是改进负荷曲线，有效引导削峰填谷，提高发供电设备利用率。

5.提高用能效率

与全国很多城市相比，佛山在能耗控制、轻型发展方面是传统的，在产业结构调整与转移方面是有效的，但与发达国家相比，仍然还有很大的改进空间，应将调整产业结构、提高用能效率作为一项长期任务与基本原则。

6.推进智能能源

坚持“四化融合、智慧佛山”的发展方向，在承担国家级研究与试点示范的基础上，加快推进智能能源网建设，塑造经济新增长点。一是继续发展相关装置产业与新技术；二是以城市为节点推进水/电/气/热复合能源网建设；三是继续大力扶持“佛山公用”等气/水/电跨界综合业务的新型地方能源企业。

七、电荒下的发展之路

（一）电荒下的产业发展之路

1.世界性的电荒难题

电力，是城市基础设施的重要领域，在世界各国都受到政府与公众的重视。而在城市化现代化的进程中，供应能力不足、不够安全稳定、供电质量低下等电力供应保障问题却往往首当其冲、长期难解，甚至成为一个世界性的难题。

从国际看，不仅印度等新兴经济体依然长期遭受严重电荒，西方发达国家同样面临电力发展缓慢、设备升级更新困难等困扰。美国电网系统薄弱、管制乏力，日本、欧洲大型电力（能源）企业则普遍面临经营困境。从美国到伦敦、东京，从巴西到印度、印尼，大规模停电事故在世界各洲屡见不鲜。

从国内看，中国在成功实现了电力设施规模发展的同时，电力供应保障问题同样没有完全得到解决。不同类型不同诱因的电荒轮番上演，季节性、时段性、地区性的电荒呈长期存在的趋势，虽然电力建设年度投资规模已经高达8000亿元，但在全社会固定资产投资中的比重却已连续7年下降，目前已经降到历史最低水平。

2.宏观背景与制度细节

为什么电荒会成为一个世界性的难题？

电荒的宏观背景。从历史阶段看，供电等基础设施的建设，需要占用大量的资金与资源，在工业化发展前半程特别是重化工业阶段，单位产值电耗急剧增长使保障供电的经济回报较高，于是电力发展众望所归；而当经济社会发展进入更高阶段之后，随着工业化中后期单位产值电耗下降，电力在大多数国家往往便进入一种依据短缺损失的负面激励而维持的低水平发展状态。由此便出现了解决了老电荒，又继续出现新电荒的现象，推动解决问题的动力没有持续。

从社会背景看，电力设施及其运转大量占用资源、严重影响环境，而电力供需两端瞬间平衡、相互影响。尤其是随着城市化发展，新的产业聚集与人群聚集形成供需布局新的变迁，高密度的生产方式与生活方式与环境发生更加明显的冲突，而日益深入的需求侧管理则需获得更广泛社会公众的理解与行动。由此电力事务必然从个体的、局部的解决方案，上升为涉及公共安全与社会管理的公共事务，增加了问题解决的复杂性与创新性。

从国际环境看，随着大宗贸易、远距离运输的传统化石能源逐渐沦为国际金融炒作的载体，价格变动剧烈，市场操纵显著，世界性的能源危机与经济危机、金融危机往往沆瀣一气、共同发难；而且随着国际化、市场化的发展，油价带动煤价、国际带动国内、中国秦皇岛的煤炭行情日益与英国北海油气联动，世界主要经济体几乎已经没有可以独善其身的净土，保障电力供应的问题难以在企业/行业层面得到根治，而日益依赖于系统整合的国家治理能力。

电荒的制度细节。从电网环节看，目前国内电力供应的“最后一公里问题”突出，不仅难以实现服务增值，而且影响到基本的供应保障。一是产权不清。供电企业与用户之间的产权分界点没有统一明确的法律规范，建设、运行、检修、改造等环节的权责不明，往往形成局部“卡脖子”现象。二是行业壁垒。电力与燃气、水务等其他网络性的基础公共服务领域之间，市场分割严重，无法谋求综合效益，相应也缺乏保障

能源供给的系统性手段。三是央地分割。以中央资产为主的供电企业与地方政府之间，在电力供应与保障领域缺乏可持续的权责对等的分工合作机制，地方政府有责任有动力而无手段无抓手，中央企业兼顾全国而难以因地制宜满足各地需求。现代电力系统一方面不断扩展规模增加层次，另一方面依然要求瞬间平衡系统协调，电力供应链条上各个环节之间产权、业权以及相应责任机制的设置不当，必然影响到电力供应的效果。

从发电环节看，“厂网分开”的电力产业制度，在世界范围内缺乏理论的必然性与实践的普遍性。近年来严重的“煤电矛盾”，揭示了产业制度设置的弊端——目前全世界发电环节能量转换效率普遍不足40%，燃料成本占比高达60%~70%，如果单纯经营发电业务，上无一次资源支撑保障，下不直接掌握市场需求，注定只能是一个受制于人、收益微薄的粗加工产业环节。在世界500强排行榜上的电力能源企业中，这种单纯经营发电业务的企业形态几乎只存在于中国近几年，各大“发电”集团也纷纷从专业生产向综合投资转型。电力项目投资巨大、运行周期长达30~40年，技术门槛远比投资门槛低。因此，如果业务链条过短难以互补，必然要面对极高的经营风险，直接威胁电力供应与保障。

3.产业价值提升战略

如何应对电荒这样的世界性难题？

发展电力所需要的大量要素投入，以及各种无形的管理成本，归根结底是由全体社会成员来负担的。因此，其发展动力在根本上取决于其所创造的价值——如果这种价值明显高于各项社会成本，“经济发展，电力先行”自然水到渠成；如果增值空间有限，在对公共资源的竞争中缺乏显著的比较优势，则往往导致缺之可恼、增之无报的决策尴尬。

而传统上，电力仅仅是被作为基础产业与公用事业来看待的。这种定位本身从根本上就对其价值进行了一种“封顶”，使之难以对经济社会

发展创造更高的价值。目前中国总体处于从工业化、城镇化中期向后期过渡的历史阶段，还可能面临各种形式的电荒。因此，要想更好地推行电力产业发展，解决中国乃至世界的电力供应保障问题，核心还在于全面提升电力产业价值，即通过为社会奉献更大的价值，最终实现产业自身的持续健康发展并完成对于电荒的根治。

一是进一步优化电力产业的基础保障价值。当前，中国工业化、城镇化以及农村现代化的发展进程还未完成。不同地区之间发展模式与发展阶段落差显著，电力领域同样存在多种不均衡与不同步。通过推进电力产业的协调发展与责任发展，有利于更好地遵循客观规律，理顺权责机制，从根本上扩大内需。在中央层面不断提高科学决策与宏观治理能力，在地方上有效保障民生权益、维护基本秩序。从笼统粗放的电力供需总量平衡，更加因地制宜地兼顾各地各类需求差异，更加与时俱进地维护产业体系整体发展。在更好满足全面建成小康社会对电力（能源）需求的进程中，实现电力产业基础保障价值的进一步优化。

二是有意识地提高电力产业的生态承载价值。随着经济社会发展，资源环境的价值在世界范围不断提升。电力因其对于环境的巨大影响以及对资源的大量占用，通过外部成本不断地内部化，不经意间已成为越来越高生态价值的庞大载体。近年来，在中国每年高达七八千亿元的电力投资中，可再生能源、脱硫除尘、洁净发电等领域已占据越来越多的份额。“十一五”时期以来，煤电建设几乎完全由“上大压小”、热电联产等政策引导。随着中国生态文明建设的不断深入，通过推进电力绿色发展，有意识地承载并服务于更多资源环境生态价值的实现，将使电力产业自身获得新的价值与发展空间。

三是历史性激发电力产业的系统整合价值。目前，新能源、智能网络等领域面临重大技术突破，电力作为网络性渗透性最强的基础产业，如果能够面向未来，抓住机遇，主动变革，有望实现产业价值的飞跃。通过推进电力智能发展，一方面，可以促进多样化本土化新能源发展，

解放需方生产力，缓解一次能源不独立的压力；另一方面，可以智能整合电力能源相关体系（能源生产体系、载能用能体系及相关信息体系），释放系统优化所蕴藏的巨大效益。与此同时，通过引领新技术新产业变革，完成信息化与工业化的深度融合，从更高层面提高国家竞争能力及持续发展能力。

虽然早在40年前美国就提出“能源独立”的口号，但在全球配置、日益不稳定的现有世界能源市场体系下，主要经济体（美国、日本、欧洲）至今都远没有实现能源独立。显然，通过推进电力智能发展，将大型经济体保障电力供应的问题上升为一个系统整合能力问题，使国际能源安全的博弈从地区资源层面的竞争上升为国家能力层面的竞争，无疑是当下由技术突破产业革命的重大历史机遇！特别是对于像中国这样处于国际能源安全格局劣势地位的新兴经济体，通过全面提升电力产业的基础保障、生态承载、系统整合三大价值，不仅可以有效治理电荒、塑造经济新增长点，而且还可以使国家的能源呈现安全态势，从目前的在既有市场格局中的被动腾挪折冲，转变为在新兴市场领域中的主动弄潮领舞！

（二）电荒下的城市发展之路

在国家层面，改革开放以来，中国经历了三个阶段三个类型的电荒并进行了积极的应对，在总体上抓住了标与本、统与分的要害。一方面标本兼治，倒逼改革，在应对眼前电荒的同时，兼顾长远发展，放松管制、多元投资、比较竞争、独立监管都是符合世界潮流的经典应对；另一方面统一公权，激发合力，在坚持统一系统规划、统一安全调度、统一技术标准的前提下，通过放权让利打破垄断发挥地方积极性，通过企政分开自主经营发挥企业积极性，努力形成发展合力。

在广东层面，改革开放以来，广东作为电荒重灾区依然取得了跨越

性，超越性的发展。总的来说，一是先行先试，敢为人先，用足政策，抓住机遇。广东作为中国改革开放的前沿，不论是20世纪80年代的集资办电，还是21世纪初的厂网分开，都开全国之先河，并且获得了良好的回报。二是发挥优势，多方探索，对外开放，紧跟先进。广东充分发挥紧邻港澳、面向海外的地域区位优势，在引进外来资金、技术特别是电企上市、BOT等市场化运作模式方面均体现出近水楼台之利。三是立足自身，不等靠要，全面谋划，自成体系。广东基础薄弱、资源匮乏但仍主动出击不断强化电力供应与保障体系，从核电、抽蓄、燃气三大特色电源，到南网建设、西电东送均充分体现出广东特色。

在佛山层面，自改革开放以来，佛山在持续电荒的背景下依然取得了跨越性的发展。总体来说，一是直面现实，做足分内。面对电源空心化、自主权受限的制约，通过扶持自备电厂、强化电网建设、优化本地电源，将可为之事做到极限。二是用足政策，敢为人先。佛山不但用足电价政策、购电权政策，还在自组企业探索新路方面始终走在绝大多数全国地级城市之前。三是理性定位，兼顾供需。针对资源环境条件引导产业发展、形成合理产业结构，同时积极推进负荷侧管理、智能能源网建设，寻找新的突破机遇。

作为对比，佛山与苏州分别是珠江三角洲与长江三角洲的重要城市，改革开放以来都取得了不错的经济社会发展成就，2011年GDP总量分列全国第七、第十四位。在电力领域，同样都是电荒的重灾区并均采取了大量应对措施，在一次资源匮乏、本地电源空心化、缺乏自主保障体制、依赖大规模外受电能等方面都有很多共同点，但在电力乃至经济社会发展的很多领域则存在明显差异。

1.本地产业链培育

与广东、江苏的对比类似，佛山、苏州的产业结构也存在比较明显的差异，从用电的角度来看，佛山的第二产业用电比重低而居民占比

高、产业结构更轻。亚洲金融危机之后，中国大力发展重化工业并迅速摆脱困境、走出低谷成为“世界工厂”，苏州即是这一模式的典型；而同期并未选择这一道路的佛山同样取得了令人注目的发展成就，1996年进入全国城市前20名之后，通过十年即攀升到第12位。

佛山的产业发展，一是以各级各类“园区”的形式培育产业集群，提高土地要素价值；二是充分利用资本市场，“佛山板块”上市公司已达30余家；三是鼓励科技创新，每年仅各种专利申请即超过万项；四是不盲目发展“500强”之类的超大型企业，但鼓励成为每一领域的“隐形冠军”（如“中国灯王”）；五是不断完善企业改制，坚持以我为主，充实新技术，新产品，新内容，而非一卖了之；六是对民资外资“双轮驱动”平等开放，长期施行“名牌带动战略”且特别重视保护本地品牌。

截至2011年，佛山共有中国驰名商标65件，中国名牌产品65个，广东省著名商标324件，广东省名牌产品288个。自2004年以来始终居于全国各地级市之首，被誉为“中国品牌之都”。与兴起于20世纪80年代、现均已香消玉殒的苏州“知名品牌”——香雪海冰箱、孔雀电视、春花吸尘器、长城电扇以及虎丘相机、登月手表相比，佛山的美的小家电、格兰仕微波炉、万家乐热水器、海天调味、东鹏陶瓷、联邦家具等本地品牌堪称历久弥新、与时俱进。

前文曾述2008年以来新型电荒的一个重要因素，即火电厂与上游煤炭企业利润反差过大。其实无独有偶，21世纪以来世界上主要资源领域煤炭、石油、铁、铜、铝、硅都存在产业链中游企业经营困难的情况，炼油厂、钢铁厂、电解铝厂等与火电厂共同的烦恼——产业链过短，既缺乏上游的资源，又远离下游的市场，作为粗加工环节必然收益微薄且受制于人难承风险。

而佛山式的本土品牌保护战略，本质上正是培育本地长产业链，形成配套产业集群，扩大就业面，增加利润点，抵御周期波动风险。与东莞、苏州嵌入式粗加工的发展模式相比，佛山以本地品牌为核心培育长

产业链的发展模式，具有更强的韧性与可持续性，甚至还可能拥有更低的能耗电耗水平。

2.区域竞争定位

佛山与苏州拥有不同的用电结构与产业发展模式，更加内在的因素则在于不同的竞争定位。

珠江三角洲。如前文所述，自新中国成立以来珠江三角洲地区的经济基础并不雄厚。1978年中国内地城市前20名中，东北、华北、长三角分别有5座、6座、5座，而珠三角只有广州1座城市入围，位列第八位。

改革开放之后，香港第一时间成为珠三角的超级龙头城市，1979年GDP为广州的23倍。因此，珠三角的城市之间是非常典型的梯度发展，竞争是相对有限的，发展阶段上的落差反而形成分工合作的可能性。

第一梯度是香港，虽然亚洲金融危机至今香港一蹶不振，但“香港崇拜”在珠三角依然难以消散。第二梯度是广州、深圳，虽然广深矛盾暗流汹涌，但赶超香港仍是共同目标，2011年已经分别追赶到香港GDP的79%及74%。第三梯度则是后期涌现的佛山、东莞，分别于1996年、2003年入围城市前20名，但到2011年仍分别只有深圳GDP的57%、41%。

佛山身后最主要的追赶者是东莞，但佛山2005年至今已经稳定在全国第12~14名，而东莞依然在20名上下徘徊，后无强大追兵，前者差距尚大。佛山在珠三角区域竞争中的环境其实是相当宽松的，因此能够有机会比较从容地培育本地品牌、塑造长产业链，即使提出“适度重型化”战略，也依然能够保持节能减排的力度，而不会饥不择食盲目上马大型高耗能项目。

长江三角洲自汉唐以来即为中国最富庶之地，经济基础极其雄厚。

1978年，上海作为内地第一大城市，GDP规模为第二（北京）、第三（天津）、第四（重庆）的总和。除了上海，苏州、杭州、无锡、南京、宁波都长期位列各大城市前20名。

改革开放之后，GDP成为各大城市的第一诉求，长江三角洲由此形成1超5强的激烈竞争。除了让邻居们又恨又爱的上海，其他5家各方面情况均更加近似，一场平行混战无法避免。

——虽然苏州在长三角第二经济城市的位置已经稳坐20年，但长三角地区的竞争对手实在强大，每一个都底蕴深厚，而且除上海之外又有太多的同质性，稍微松口气就有被翻盘的可能。因此，虽然苏州目前的经济规模远大于佛山，但竞争压力同样远高于佛山，而在GDP驱动依然强大时，对于结构调整、能耗控制则通常难以真正到位。

3.地方商业传统

苏州为历史名城，古称吴郡，筑城于春秋，设州于隋朝；而佛山虽也堪称历史悠久，但到唐朝才以镇闻名。民国元年（1912年）才建制升格为县（南海县）。因此，佛山虽然始终是岭南经济文化圈的重要代表，但与江南名城苏州始终差距显著。在经济规模方面，1978年佛山地区产值只有苏州的41%。但自改革开放以来，佛山探索出了一条适合自身的道路。2011年，与苏州的GDP比重提高到58%；如果将1988年分立出去的中山地区2191亿元产值合并进来，则达到苏州的78%。尤其在20世纪80年代，在苏州作为“苏南模式”的代表创造出苏南奇迹的同时，1978~1991年佛山低调地将与苏州的产值差距从59个百分点缩小到24个百分点。

除了与长江三角洲的苏州对比之外，佛山还可与特区相比。1980年建立了四个经济特区，给予了大量特殊优惠政策并寄予了厚望。但30年来，四大特区中仅深圳实现了真正的腾飞；而另外三个特区，珠海、汕头、厦门则从未进入过全国城市前20名。总体来说，经济特区的特殊优

惠政策并未带来必然的成功。

佛山并未进入最早的特区，本身甚至并不直接邻海，在广东各地市中对外开放的区位、人脉等条件也谈不上优越。通过30余年的发展，佛山稳居珠三角第四大经济城市，取得了比很多经济特区更为显著的成功。原因何在？

佛山“肇迹于晋，得名于唐”，具有悠久而深厚的地方商业文化传统。早在新石器时代即擅制陶、纺织技术。东汉时期因精于耕作而成鱼米之乡。唐宋时成手工业繁荣的商业城镇。明清时更发展成商贾云集、工商业发达的岭南重镇，与北京、汉口、苏州并称南北西东“天下四聚”，陶瓷、纺织、铸造、医药四大行业鼎盛于南国，同时还是中国武术之乡。清末，佛山得风气之先，成为我国近代民族工业的发源地之一，先后诞生了中国第一家新式缫丝厂和第一家火柴厂等，更成为南派武术的中心。

即使在计划经济时期，佛山人崇商尚武、竞争冒险、敢为人先、务实肯干的精神血脉也未断裂，一批“小水泥”“小农机”“小化肥”“小印刷”等社队企业为日后的腾飞埋下火种。改革开放之后，佛山虽然不是最早的经济特区，但领风气之先的案例层出不穷，先后两次吸引邓小平来现场考察，“洗脚上田”“祝富贺富”“以港为师”“中国首富”“家电王国”“广货北伐”等均成时代标签，第一家“三来一补”企业、最早探索产权制度改革、首家地方债“贷款修路、收费还贷”、第一个个体劳动者协会、首倡资本市场佛山板块、率先全部撤销收费站、第一位农民工全国人大代表……均具有历史意义，即使健力宝、科龙这样的故事也深深刻上了佛山传统文化的烙印。

总之，政策是死的，而人是活的，地方商业文化传统在很多时候比特区政策更加本质。最早的四大经济特区中，除了对接香港的深圳取得成功外，其他均未表现出应有成就，究其原因是缺乏地方商业文化传统。改革开放之前，对接澳门的珠海仅仅是一个渔业为主的边防县，商

业传统与佛山无法相提并论；潮汕虽有独特商业传统与丰富外侨资源，但从谢国民到黄光裕、马化腾均更多体现猛龙过江不回头的特色文化；而寄望于对接台湾的厦门，经济发展更难匹配副省级待遇，反而是相邻的泉州，借助海上丝路重镇的地方商业文化传统，已经连续14年称雄福建、2012年地区产值超出厦门将近70%。与泉州类似的佛山，2012年地区GDP比珠海、汕头、厦门三大特区的总和还高将近1000亿元。佛山人没有高岭土敢做陶瓷，不产木材敢做家具，没有政策敢探索，不是特区敢创新……这种敢于求富并善于求富的地方商业文化传统，正是佛山能够按照自己的步调与模式成功发展的内在原因。

八、结语

电是人类高级生产力的代表。

能源技术、信息技术、生产方式、交通方式是决定人类文明进阶的基本因素。自18世纪末期以来，工业革命带来人类经济社会的腾飞，手工工场—蒸汽机—内燃机—电气化—信息化则是其文明进步的重要主线；目前人类已迈入智能网络/生态文明的门槛。

而电气化，使人类能源开发的种类显著增加，能源消费规模与运输范围进一步扩展，能源利用的网络化系统化特征更加突出；而与工业化、城镇化相比，电气化更具有内涵持续进步、内在价值不断提升的特性，在未来生态文明体系中同样具有举足轻重的价值。

自1978年以来，中国确立了以经济建设为中心的基本发展方向，成功走上了具有中国特色的经济社会发展道路。即使在不同类型电荒的背景下，依然通过一次次面对困境，又一次次变革改进的过程而不断发展进步。

“中国式电荒”的演进与应对，其长期性、成长性、阶段性、周期性的突出特征，本质上反映了电气化与工业化、城镇化的深度结合，以及电气化与国际化、市场化的深度结合——同时再次印证了，持续进步、价值提升的电气化是现代经济社会发展的必需。

展望未来，依然存在出现多种电荒的可能性。但魔高一尺、道高一丈，只要能够继续坚持解放思想、实事求是、与时俱进，相信人们总会找到更适宜的应对之策。

而在生态文明/智能网络时代，解决电力供应与保障的世界性难题，克服（一次）能源不独立这一普遍的发展隐忧，是在新的历史阶段与文明格局中，争当弄潮儿与领舞者的基本要素。

第七章 佛山故事之“交通基础设施”

一、佛山交通基础设施发展历程及现状

佛山地处珠江三角洲河网地带，有着手工业和商业发展的悠久历史。清末民初佛山成为我国民族工业的发源地之一，先后诞生了中国第一家新式缫丝厂和第一家火柴厂。近代工业的发展和良好的水路条件，使佛山具有很大的交通区位优势，经济社会与交通发展相辅相成，互为促进。1903年，在佛山诞生了广东省第一条铁路——广三铁路。然而，由于当时处于特殊的历史时期，大规模长距离的客货流通还不多见，现代化的交通工具并未得到更快的发展。在很长的一段历史时期，人们出行、货物运输仍主要依靠水路。

20世纪50年代以后，在国家进行社会主义改造、大力发展计划经济的大背景下，以及中央出于对南方沿海省份地方主义和经济安全等方面的担忧而施加的政策影响，佛山的工商业发展受到了极大的制约。这一时期，佛山的主要产业形态以农、林、渔业等一次产业为主，客货运输的规模和范围有所增长，对外交通运输需求仍不够旺盛，公路建设也有了一定发展，但由于江河阻隔，交通运输长期以来仍基本上以水路为主。当时，佛山市主要区域境内约有20多处渡口，人们出行和货物运输往往需要依靠轮渡，等待时间长，运输效率低。如果我们根据2002年佛山市行政范围来统计，至20世纪70年代末，佛山的公路里程从165公里增长至不足1530公里，年均增长不足50公里，而且大多数公路的技术状况较差，路窄破烂，这都极大地制约了人员出行和货物运输。

改革开放以后，社会生产力得到了极大的释放，商品经济、市场经济发展理念逐步深入，特别是广东作为改革开放前沿所获得的一系列“灵活特殊”的政策支持，为佛山的经济和社会发展注入了新的活力。在农业稳步发展的同时，围绕沿海地区外向型经济发展的市场需求，佛

山地区以手工业为基础的纺织、陶瓷等一批轻工业产业得到了快速发展，工业化进程得以加速推进。大规模的商品流通、商贸人员往来及劳动力的流动产生了旺盛的客货运输需求。此外，20世纪90年代以后，伴随居民收入水平的提升，佛山市的摩托车、小汽车等私人交通工具的数量不断增长，城市交通中的机动化交通需求也日渐旺盛。在这种形势下，佛山迫切需要改善落后的基础设施状况，在持续改善水路航道、码头等传统的主导交通基础设施的同时，大力发展公路、铁路等现代交通运输方式。

在改革开放之初，佛山地方政府的财力十分有限，不足以支撑大规模的交通基础设施建设。为此，佛山在20世纪80年代中期，开始尝试将交通事业由政府包办逐步转变为政府与社会共同举办，充分调动和运用社会资源，有重点地规划和建设路桥等交通基础设施。经过“广珠线（顺德段）”“佛山大桥”等一批有代表性的采用“贷款修路、收费还贷”发展模式的项目建设尝试过程，通过利用外资、银行贷款、民工建勤、地方集资、政府补贴等多种渠道筹措资金，佛山的路桥建设取得了长足发展。据统计，1979~2002年，佛山公路通车里程从1535公里增长到3974公里，路网密度从40.25公里/百平方公里增长到104.22公里/百平方公里。

这一时期，伴随商贸流通网络的进一步拓展和居民收入的持续增长，佛山同周边城市及全国其他城市间的城际、区际客货运输需求大幅增长，铁路基础设施也得到了相应发展。1986年，佛山既有的广三（广州至三水）铁路的市郊客车改为普通客车，可直达广州站，首次实现了与国铁的对接。1987年，广东省政府和铁道部共同出资新建了全国第一条“部省合资”建设的路网干线铁路——三茂（三水至茂名）铁路。1990年，佛山又对既有火车站进行搬迁、扩建改造，先后建设了佛山东货场和佛山新客运站，实现了客货分开经营，这两个铁路场站被列为当时佛山十大民心工程。其中，佛山东货场还是当时全国第一个铁路与地方合资经营的大型综合性货场。1993年，铁路开行了佛山至九龙的直通客

车，使佛山成为全国第二个直通香港的铁路口岸。这些铁路基础设施的建成，进一步改善了佛山对外交通状况。

这一时期，水路方面的航道、码头等基础设施的建设也在不断发展。特别是在公路、铁路还未获得大规模发展的20世纪90年代以前，水路运输始终占据佛山运输市场的主导地位。为了能够更好地满足日益增长的客货运输需求，佛山特别重视加强航道整治、维护及码头建设。1978年，澜石码头被批准为外贸装卸点，随后又成为广东省较早的国家二类口岸。在这一时期，佛山先后建成了澜石港区、容奇港区、明珠货运及客运码头、佛山新港码头、勒流港区等十几处港区码头。值得注意的是，这些码头的布局与佛山产业围绕各个工业重镇分散布局的特点基本吻合，凸显了水运发展与佛山产业发展的互动关系。客运方面，1993年至1996年，受西江上游地区到珠三角地区打工的民工潮的带动，佛山内河客运进入鼎盛时期。此后，伴随粤西等地公路运输的发展，内河客运逐渐衰落。据统计，1979年至2002年，佛山境内基本形成以莲沙容水道、东平水道、西江下游、陈村水道的“两纵两横”航道为骨干，北江干流、顺德水道、顺德支流、甘竹溪等航道为基础的航道网络，通航里程达1350公里，共建成生产性泊位373个。

2002年，受到佛山市新一轮行政范围变迁的影响，以及为适应该地区长期以来城镇化发展对城市交通的要求，佛山市政府对市域内的城市路桥基础设施资源进行了统一谋划、整合和新的建设。其中，最具代表意义的是对路桥收费站的撤并和佛山“一环”高速公路的建设。

2005年以后，珠三角地区的经济进一步快速发展。广州、佛山、肇庆、珠海等城市间交流进一步密切，逐渐形成了城市群或城市圈，这就给以广州为核心的城市群交通提出新的要求。同时，由于佛山城镇化进程的快速推进，城市交通拥堵等问题也日益严重。于是，相关城市在实现公路、水路一体化发展的同时，也更加重视发展轨道交通基础设施来解决城市群及城市内部的交通问题。2008年，国家为应对全球金融危

机，围绕“十一五”时期的交通基础设施规划以及《中长期铁路网规划（2008年调整）》，启动了一大批交通基础设施建设。

在上述背景下，佛山的交通基础设施尤其是轨道交通建设得到了进一步的发展，交通运输业开始进入轨道交通时代。在铁路方面，武广高铁、广珠铁路、贵广铁路、南广铁路相继开工建设。其中，武广铁路和广珠铁路分别于2008年和2012年建成通车，这使得佛山可以凭借毗邻广州的地理区位优势，极大地改善铁路交通状况。在城际轨道方面，广珠城际、佛肇城际、广佛环线等交通项目相继开工。其中，广珠城际于2011年建成通车。在城市地铁方面，佛山规划了包括广佛线在内的8条地铁项目。其中，广佛线一期工程于2010年建成通车，为佛山市城市交通，广佛间的城际交通，特别是促进广佛“同城化”的发展发挥了重要作用。2012年，广佛线二期工程也全线开工建设，进一步推动了佛山地铁网络化发展的进程。

此外，值得一提的是关于佛山民航的发展。尽管佛山目前还并没有严格意义上的民用机场设施，但在20世纪80年代中期开始，为了满足一部分远距离高时效性的客货运输需求，中央军委曾经在佛山军用机场开展过一段时间的“联航”业务，并在1991~2000年间达到运营顶峰。2002年，根据中央军委对佛山机场停止商业运营的指示，“联航”业务随即停运。2008年以后，经过相关方面的协调运作，佛山军用机场的“联航”业务并入东方航空，在佛山与无锡、重庆、西安、昆明、北京等地间开行一些航班。由于北京航线以外的其他航线客运量太小，以及受到广州白云机场的强有力竞争，整个佛山民航业务的发展并不乐观。最近几年，伴随广州白云机场吞吐能力的逐渐饱和，佛山政府方面正努力尝试通过改建佛山军用机场为民用机场，来承担未来广州市第二机场的功能。不过，这方面的工作由于涉及广州市政府、佛山市政府以及军方等多方面的利益，仍有相当大的协调难度[注]。

在交通运输行业的地方政府管理体制方面，除了依照历次中央层面

的机构改革所做的相应调整外，佛山市政府也积极主动地结合本地区实际情况，围绕构建综合交通运输管理体制的目标，对相应的交通运输管理部门的职能进行过多次改革尝试。2009年，佛山市政府设立交通运输局（挂市公路局牌子），将原市交通局（港航管理局）、公路局的职责划入市交通运输局，城市轨道网规划仍由市规划局负责，原有城市道路网规划则由各区属地负责。2011年5月，佛山市政府又将原市住房和城乡建设局承担的城市轨道交通、城市道路的建设管理职责、原城市综合管理局承担的城市道路交通基础设施的管理和维护职责，以及市公安局的道路交通设施的建设管理和维护职责分别划入市交通运输局，并规定市交通运输局承担城市公共停车场的建设管理职责。至此，市级部门基本形成大交通管理模式。

目前，佛山市政府中承担交通运输行业管理职能的部门主要是市交通运输局、市发展和改革局。其中，市交通运输局下设港航管理科、道路货运与运输服务管理科、道路客运管理科、综合运输规划科、基建与养护管理科、城市道路建设管理科、轨道建设管理科、智能交通管理科、安全生产管理科等共14个职能科室并下辖4家直属单位。其主要职能包括：组织拟订全市交通运输行业的发展战略、专项规划、行政管理措施和实施办法并监督实施，负责涉及综合运输体系的规划协调，本市交通运输基本建设项目的审批（核）及组织实施，全市交通建设市场监管、调控，全市交通基础设施的管理和维护，全市道路、水路运政和港口行政管理，以及协调佛山机场民航业务和佛山各火车站的相关运输业务等。市发展改革局在交通运输行业管理方面的主要职能则包括：统筹综合交通运输发展规划与国民经济和社会发展规划、计划的衔接平衡，研究提出综合交通发展战略，协调综合交通发展重大事项，审核报批部分有关交通投资项目等。

截至2012年，佛山市公路基础设施里程达5204.73公里，其中高速公路为422.23公里。全市公路网密度达137.1公里/百平方公里，其中高速公路网密度为11公里/百平方公里，路网密度居全国前列；水路通航

里程达1084公里，其中三级以上的高等级航道里程达177公里，码头泊位达325个；境内国铁运营里程累计达149.2公里，城际轨道（含广佛线一期）达42公里。由此可见，伴随新中国成立60多年来工业化和城镇化的发展，佛山基本形成了水路、公路、铁路、城市轨道交通和民航等所组成的高质量的综合交通基础设施网络，基本适应了地区国民经济和社会发展的需求，运输化发展基本进入完善运输化阶段。

---

1. 目前，关于佛山机场军民合用相关事宜由市经济和信息化局负责牵头协调实施。市经信局已开展相关前期规划研究工作。

二、政府与市场：佛山交通基础设施发展的案例研究

（一）佛山的路桥：收费公路政策演变与公路基础设施发展

20世纪40~70年代，佛山市的公路基础设施有了一定的发展，公路里程平均每年仅新增50公里左右。直至改革开放初期，佛山市每百平方公里的公路里程仍仅有40余公里，而且大多数公路都是弯多路窄的沙土路，一到雨天便泥泞不堪，路况条件很差，以致佛山民间长期流行一句话“入了佛山没条好路”。此外，许多重要的公路段在每5~10公里就会遇到一个比较大的通航河流，由于建桥资金不足，往往只能以渡代桥，车辆过河都需要排队待渡，出行时间很长。据当地群众回忆，当时通过陆路从顺德到广州就需要两三天的时间。如此一来，公路出行困难显然成为当时交通的一大突出问题。

“要想富，先修路”，为了适应经济发展，方便人员出行和货物运输，佛山日渐强烈地感受到改善公路基础设施的迫切性。然而，当时佛山地方政府的财力十分有限，公路建设的资金除了少量的财政拨款，主要依靠公路养路费收入以及工程沿线村民出人工。一些华侨较多的地方，比如南海、顺德的部分农村，还由华侨捐资筑路。总体来看，公路建设资金的缺口仍然十分巨大。

随着1980年《广东省经济特区条例》的发布实施，广东省在国内率先开始实行对外开放政策，区域经济社会发展开始向工业化、城市化快速推进。如何为改革开放发展提供公路建设所需资金，成为当时省及地

方交通主管部门的重要课题。

1981年初，广东省交通厅与港澳知名人士（柯正平、何贤、霍英东、何鸿燊等）就吸引外资参与公路建设的议题进行商谈，并拟就《关于引用外资改建广州—珠海（拱北）公路的意见》一文，提出改建方案上报广东省政府。同年4月，广东省政府批复原则同意所报方案，并决定按二级公路标准分期分批改建国道105线（广州至佛山至珠海公路），第一期工程重点解决4个渡口（在今佛山市顺德区内）改建桥梁，及其相应引道接线以及穿城改线路段的建设。同年8月，广东省公路建设公司与澳门南联公司签订了《关于贷款建设广珠公路四座大桥的协议书》，确定由澳门南联公司给广东省公路建设公司贷款1.5亿港元，专供国道105线上三洪奇、容奇、细滘、沙口4处渡口改建桥梁及其引道接线附属工程之用。协议书还规定，4座大桥在建成后实行过桥收费，以收费偿还本息。这就是国内第一个“贷款修路、收费还贷”协议书，由此开始，拉开了利用收费公路筹措公路发展资金的序幕。

随后的1984年，三洪奇、细滘、容奇、沙口4座大桥相继建成通车。其中，容奇大桥还被评为1987年度优质工程国家银质奖章。容奇大桥建成通车后，在广珠二级路举行的通车典礼上，时任广东省委第一书记任仲夷同志对这种促进公路发展的融资方式给予了赞扬和肯定。

佛山顺德的4座大桥引进外资试点工作的成功，为广东公路投融资探出了一条新的路子，也引起了全国交通部门的关注和重视。广东省公路部门仍清醒地认识到，仅靠引进外资，依然解决不了公路建设资金的巨大缺口，还必须内外两手一起抓。1984年初，广东省交通厅向广东省政府提出了关于加快公路建设的六条政策建议：一是提高公路养路费征收标准；二是公路养路费外汇收入全面留成，用于偿还贷款本息、修建公路桥梁所需的进口材料和设备；三是恢复征收车辆过渡费；四是贷款建桥、建路，收费还贷；五是公路养路费的交通能源建设资金按1984年实绩上缴，超收部分免缴；六是开征客票公路建设资金，每人每公里1

分钱。同年6月，广东省政府正式批准了省交通厅的政策建议，相继出台了这6项政策，并颁发了《广东省收取公路过桥（路）费的桥梁（公路）建设项目管理办法》。

这些政策和措施的出台，为广东省公路建设引进外资和筹集社会闲散资金打开了大门，提高了各地公路建设的积极性，在全省掀起了一轮公路建设的高潮。作为公路建设向社会投融资的成功实践，广东的做法在全国公路交通基础设施领域引起强烈反响，也吸引中央有关部委领导的高度关注，他们纷纷对广东的做法进行了调研和论证。为加快公路建设，在总结国内外实践经验的基础上，1984年12月国务院第54次常务会议做出“贷款修路、收费还贷”的重要决定。自此，“贷款修路、收费还贷”成为我国公路基础设施建设投融资政策的重要组成部分。

1985年4月5日，广东省政府办公厅下发了《关于自筹资金建桥筑路的项目收取过桥过路费问题的通知》（粤府办〔1985〕53号），指出“省政府同意凡属自筹资金、银行贷款、利用外资建桥筑路的项目，建成后可以收取过桥过路费偿还本息，还清后停止收费”，从而正式明确了“贷款修路、收费还贷”的政策。

就在广东省交通厅和省政府积极总结佛山顺德4座大桥建设经验，并逐步酝酿相关政策措施的同时，佛山市政府为解决佛山“北大门”的交通出行问题，又通过“民间集资、收费还钱”的方式，筹集了2600万元，建设了佛山大桥（见专栏7-1）。由于其建成通车时间刚好处于国务院出台“贷款修路、收费还贷”政策之后不久，佛山大桥就成为全国“贷款修路、收费还贷”政策的第一个收费桥梁。此外，佛山大桥也是全国首座民间集资的桥梁。

专栏7-1

佛山大桥

在“贷款修路、收费还贷”的建设模式刚刚萌芽的同一时期，1984年的佛山市政府也遭遇了交通发展的瓶颈，其中如何打通佛山“北大门”成为头号难题。经过市政府和有关部门深入研究，一致认为要建一座横跨汾江和铁路的跨线桥，初步测算需要2600多万元，但当时财政预算紧张，国家和省都没有资金，银行也无法借贷。在这种情形下，时任佛山市市长于飞经过百般思考后，提出了“向民众集资建桥，然后通过收费还钱”的想法。经过进一步讨论之后，这一想法在市政府内部达成共识。于是，在当年的5月24日，佛山市政府就成立了一家由市政府领导的新型综合性经济组织——佛山信托投资公司，专门负责大桥的筹资工作。公司设立了董事会，由佛山市市长于飞担任董事长，戴堂孝担任总经理。工作思路敲定以后，佛山信托投资公司采用了最简单的贴“大字报”的形式，向社会公布了集资意向。随后，这份大字报被当年的媒体记者发现，于是在1984年6月14日，一篇题为《佛山发行股票加速现代化建设》的文章就刊登在某报头版头条上，这一消息迅速传遍了全国，引起各地读者的强烈反响。同年6月21日，投资公司开始发行股票，不到一个上午收到股票的发行金额就超过了20万元。据当事人回忆，当天天未亮就有约100人排队认股。随后的日子，全国各地群众都蜂拥而至，纷纷拿现金要求入股，少则几百元，多则七八万元。有一天还有一位大汉，千里迢迢地从新疆扛着一个装满“大团结”（当时面额最大的为10元人民币）的麻包袋来佛山入股。在这种情势下，投资公司只用了半年时间就筹足了建桥所需的2600万元。

1985年2月12日，佛山大桥建成通车，成为全国首座民间集资兴建的大桥。当天，就设立了路桥收费站，收费标准为：摩托车过桥收费5角，汽车1元，实行双向收费。借鉴佛山大桥经验，佛山采取中外合资、发行股票、向海内外银行贷款等方式，先后兴建了广佛高速公路、广三高速公路、佛开高速公路、佛陈大桥等大批公路桥梁。佛山大桥揭开了佛山现代化建设的篇章，“佛山大桥模式”向全国人民展示了佛山人敢为人先的开拓精神。

在以收费公路为主导的公路投融资政策创新支撑下，佛山公路进入大发展时期。“七五”期间，在全市大搞交通热潮的推动下，佛山迈开了改渡为桥，修建高等级公路的步伐。至20世纪80年代末，佛山全市公路路网密度达51公里/百平方公里，公路网络初具雏形。“八五”期间，佛山公路全面进入发展与提高阶段，投入资金达150亿元，先后建成了广三、佛开等高速公路，建设了一批特大桥梁。基本消灭了公路渡口，干线公路骨架网实现了沥青和水泥路面，并实现了镇镇通公路，形成了高等级公路网络。到2002年，佛山公路通车里程增至3974公里，其中高速公路达84.3公里，等级以上公路达3800公里以上，全路网密度达104.22公里/百平方公里，公路建设得到了极大的发展。

然而，就在佛山公路建设依靠“收费公路”政策实现大发展的同时，一些新的问题又出现了。首先，由于收费公路的增多，佛山市内的路桥收费站逐渐增多。它们星罗棋布、密度很高。根据统计，2002年佛山市内公路路桥收费站（不含高速公路）达到42个。每次经停收费站都要耗费一定的等待时间，这就给佛山居民的出行带来一些不便，一定程度上也降低了佛山公路网的通行效率。其次，由于各条公路的收费标准不一。一方面，对于精明的佛山居民而言，在出行前都经常要对出行路线进行一番比选，伴随新线建设的增加，久而久之，这竟成了一种烦恼；另一方面，伴随收费站的增加，其整体布局就逐渐不够合理，新建的收费公路会对既有公路形成一定程度的竞争，甚至会打乱原有的收费体系。这些新问题的出现，使得佛山市交通部门开始考虑对既有的收费站进行梳理整合。

与此同时，2002年，佛山开始了自新中国成立以来的第12次行政建制改革，顺德、南海、三水、高明四个县改为区，与禅城区（含城区、石湾、南庄）一道隶属佛山市管辖。这在佛山历史上被视为一次重要的行政区域变迁，佛山市对顺德、南海、三水、高明等几个大的县级市由过去实质上的“代而不管”变为“直接管辖”。经过这次变迁，佛山市不再是“全国实际管辖范围最小的地级市”，过去的“小佛山”就要变为“大佛

山”。在这一背景下，佛山市就需要尽快加强同各区县的各种联系，以增强佛山市的整体协调能力和行政管理效率。于是，时任广东省委常委和佛山市委书记的黄龙云提出了适应行政区域整合的要求。首先，从交通入手来“整合人心”。2003年，交通部也开始针对全国收费公路中普遍存在的站点多、站点布局和收费标准不合理等主要问题，要求地方管理部门完成对本辖区内收费站点的清理整顿工作。

在上述各种因素的推动下，佛山市政府于2003年开始对境内的40多处收费站点进行大规模的撤并和重新布点，最终形成14处收费站点。由于既有收费公路项目分属不同主体，这样的一种撤并整合，自然就需要对既有收费公路的路桥费收入进行统筹安排，从而便于各个项目的正常还款，特别是还要注意保障一些经营性项目业主的合法权益。于是，佛山市采取了一种被称为“年次票制”的新的通行费征收管理体制。简言之，就是对本辖区内车辆按年征收定额通行费用，而对异地车辆则采用按次收费。这一收费体制在实施一段时间后，也暴露出一些问题。如年次票制尚缺乏更高级别法律的支撑，外地车辆即便在本地长期逃票，本地交通执法部门也无权稽查处罚。这样一来，依靠年次票制征收上来的通行费用往往不足以应对各项目的还款。为了保障项目业主的合法权益，佛山市政府只有通过财政垫支的形式来弥补差额。如今，这种需要财政垫支的差额已接近30亿元，这显然并非长久之计。

此外，国家于2009年推出的以燃油税替代地方交通部门征收的六项交通规费以及着手取消二级公路收费的行业政策，也对佛山公路基础设施的发展产生了较大的影响。由于燃油税的征收和使用脱离了交通主管部门的管辖，而且需自上而下统筹分配，因此养护费的取消实际上就给佛山未来公路发展的资金特别是养护资金的来源带来较大的不确定性。这个问题是目前和未来一段时期，国家和省、市地方政府都需要认真面对和妥善解决的。

综上所述，“贷款修路、收费还贷”的投资建设模式，经过广东省和

佛山市的首创，大大拓宽了公路这一具有社会性、公益性基础设施建设资金的筹措渠道，有力地促进了佛山和广东省公路基础设施建设，改变了当地公路建设滞后于经济社会发展的状况。在一定程度上可以说，没有收费公路的政策，便没有佛山地方经济和社会的快速发展。然而，佛山的故事也告诉我们，收费公路政策也具有时代局限性，未来公路基础设施的发展仍然要面对新建设施融资和既有设施还款及养护的重要问题，佛山公路事业的发展仍然任重而道远。

（二）三茂铁路：中央政府、地方政府与社会资本的合作与博弈

三茂铁路是指从广东的三水到茂名的铁路，全长357公里，其中三茂干线322公里，腰古至云浮支线35公里。整个铁路的建设经历了一段较为曲折的历程。早在1958年，为了促进广东西南地区的经济发展，铁道部就采纳了广东省的建议，规划了广州至廉江的沿海干线铁路，决定修建三茂铁路。同年11月，由中国人民解放军铁道兵8507部队采取边设计边施工的方式，以春湾为界，分东、西两段同时开工。1959年春耕前，施工进入高潮时期，沿线配合部队施工的民工多达3.1万人。然而此后不久，由于各种原因（包括资金短缺等原因），西段工程于9月奉命停工，东段工程也于1960年底停工，其中的北江大桥基础工程延至1961年6月告一段落之后也被迫停工。于是，整个工程在仅完成概算总投资的3.83%的情况下就停了下来。

至20世纪70年代，广东省为了加强与肇庆、湛江和海南地区的经济联系，又多次向国家要求复工修建三茂铁路。1977年，国家计委在批复三茂铁路设计任务书时，提出了“新建三茂线和改建广三线要分期进行，为了开发云浮硫铁矿，应事先做好三茂线的三腰段和腰古到矿区专用线的设计”的意见。于是，经过若干年的初期准备工作，三腰段和云浮线（腰古到矿区专用线）分别于1984年和1983年开工建设，并分别于

1985年和1987年竣工，里程分别为92公里和35公里，工程总投资分别为3.316亿元和1.06亿元。然而，主要以云浮硫铁矿开发为目的而建成的这两段铁路，并没有完全实现广东省西南地区经济发展的初衷。于是，就在1984年三腰段全面开工的同时，广东省为了实现三茂铁路全线的建设，又多次向国家经委及国务院报请续建腰古至茂名段（腰茂段）约230公里的铁路，并委托铁道部第四勘察设计院于1985年完成施工设计，当时的工程概算总额为9.57亿元。然而，同样主要由于建设资金不足等问题，续建腰茂段的历次报请均未得到铁道部和国家计委的批复。

1985年12月10日，时任国家副总理的万里同志在广州听取了广东省政府关于三茂铁路腰茂段建设请求的汇报，随后做出“固本简末，先通后备”的指示。根据这一指示精神，广东省政府组织有关部门将腰茂段原先的工程概算缩减了近50%，压缩至6.4亿元，并同铁道部联合再次向国家计委提出申请报告。

然而，当时参与报请和审批腰茂段工程建设项目的各方主体，特别是广东省和铁道部，都十分清楚申报审批时的概算是按照“固本简末，先通后备”的原则大幅缩减了的，要确保整个工程的完备建设，实际的建设资金会远远超过6.4亿元。而且，即便是压缩后的概算金额，也远远超出了当时中央政府所能承受的筹资压力。于是，三茂铁路的后续建设必然要求建立新的投融资机制，来解决紧张的资金压力。事实上，广东民众和广东省政府已经在过去十几年间向国家反复呼吁的过程中，清晰地认识到仅靠国家投资兴建铁路已是希望渺茫，而多年的市场经济实践也使他们明白依靠体制创新更能实现自己的愿望。

此时，一个重要的事件充分地体现了这一愿望，1986年，广东省26名人大代表在联名上书给广东省政府的关于三茂铁路续建请求中，就提出了合资建路的建议，而此后广东省与铁道部联合上书国务院的那份报告也是主张合资建路，并没有提出国家投资建路的要求。终于，在“压缩申报审批概算”和“请求合资建路”的双重作用下，国务院于1987年1月

批复同意关于三茂铁路续建的报告，并由国家计委正式批准按Ⅱ级干线标准续建三茂铁路腰茂段。

1987年5月，广东省三茂铁路公司成立，在接管了刚刚举行了通车典礼的三腰段和云浮支线之后，即趁热打铁，按照“固本简末，先通后备”的原则，采取“边筹资、边投资、边建设”的方式，于同年9月正式开工建设腰茂段。

根据当时广东省政府和铁道部第四勘测设计院的估算，腰茂段工程设计投资仍为9.6亿元，高于申报审批时的概算，而广东省建委认可的投资更是高达12.83亿元。而三茂铁路成立时，铁道部就将价值4亿元的三腰段和云浮支线（三腰云专用铁路）作为其与广东省的联合注册资本。因此，三茂铁路公司在成立之初，除一条靠贷款建的三腰云专用铁路外，就是一份允许集资12亿元的方案。

1987年下半年，广东省开始了大规模的集资。初期，各国内银行和财政部门分别提供贷款和借款共计3.56亿元，广东省计委又通过国际信托投资公司向国外贷款5000万美元、外汇2500万美元，折合人民币3.85亿元，这些款项的及时到位保证了早期施工的正常进行。随后，从1988年下半年开始，国家开始紧缩银根，原定的集资计划无法实现。1989年，原已承诺的亚行贷款6750万美元也推迟执行，施工随即面临停顿，甚至到了不能发工资的地步。在这种情势下，广东省政府于1989年下半年决定在全省范围内发行铁路建设债券1.8亿元，作为指令性任务由各市认购。同时，广东省委和省政府出面，临时借调省电力建设基金3000万元，指示省财政厅筹集5000万元借给三茂公司；又从衡广复线铁路延期还款中转贷2500万元；向中国银行贷款1500万美元；施工沿线的市县政府及施工单位借或垫资近1000万元；等等。此外，铁道部为腰茂铁路承担了1000万元旧轨和为茂名站接轨分担900万元投资，全国地方铁路协会又资助300万元。

这样，1987~1990年，主要靠广东省政府，共筹资12亿多元，基本

保证了腰茂铁路的建设需要。与此同时，中央政府也出台了相应的支持政策。国务院批准广深铁路特殊政策延长5年，从中拿出3.6亿元人民币和4400万美元外汇额度，用于腰茂铁路的还本付息，地方政府也在征地、拆迁、原材料供应、税费等方面给予了大力支持。最终，三茂铁路于1990年底全线贯通，并于1991年6月1日与国家铁路联网，正式营运。从此，三茂铁路公司的主要任务转为铁路运营管理及债务偿还。

运营后的三茂铁路，在铁道部一系列运输政策的支持下，货运量节节攀升。特别是1991年6月至1992年4月间，铁道部顶住柳州、成都、昆明等各铁路局的反对压力，先后三次进行车流调整，为三茂公司的运量及收入增长奠定了坚实的基础。同时，为了增强三茂铁路的还本付息能力，国家还批准三茂铁路的客车票价可以在国铁的票价基础上上浮50%，其他客运杂费也可以上浮50%，货运价格也准许采用较为灵活的定价机制。在这种情形下，从1991年至1996年，三茂铁路的货运量从613万吨增长到1532.7万吨，运输收入也随之从1.17亿元增长到5.79亿元。

经由中央和地方合资建立起来的三茂铁路，其产权界限较长的一段时期并不清晰，甚至可以说是极其混乱的，这就影响了经营权益和债务偿付等责权利的划分。具体来讲，三茂公司是由广东省根据国家计委的批复、征得铁道部同意后批准成立的。成立之初，它是一个中央与地方合资的无限责任公司，由广东省经委主管，财务关系则隶属省财政厅，业务上委托广州铁路局即广州铁路集团公司管理。尽管铁道部和广东省以三腰云专用铁路的4亿元资产作为注册资本金，但双方的分享比例并没有进行划分。虽然三茂铁路公司已经具有了独立的法人地位，并基本上建立了公司制的内部治理结构，但它还不是股份公司，也有不规范之处。如公司总经理由广州铁路集团公司（实际代表铁道部）提名，经省经委同意，省委组织部任免。其他高层领导也需广州铁路集团公司任免，省经委备案。只有其他中下层管理人员才由公司决定（这种情况延续到1996年8月）。1991年铁路建成并营运后，为了明确运营收益和偿

还债务的责任，这种产权比例模糊的所谓“合资”状况就不能为各利益相关方所接受了。于是，广东省出于在筹资过程中所付出的种种艰辛努力和地方政府的大力支持等方面的考量，提出占80%产权的方案，而铁道部则认为三茂铁路是凭借了整个国家铁路网的支持，特别是调配分流运输政策的支持以及广深铁路运营收入的转移支付，才有了良好的运营业绩和还款能力，所以应当承担更大的产权比重。由于这种严重的分歧，再加上当时的国铁恰逢严重亏损时期，双方未能就此达成协议。

1993年，在国铁为应对亏损局面而试行以市场为导向的公司化改革的大背景下，铁道部成立了广州铁路（集团）公司（以下简称“广铁集团”），正式开始铁路局公司制改造的试点，整个广东省的铁路系统因此也发生了较大的变局。同年4月，作为利益相关方的亚洲开发银行，通过研究向三茂公司提出了改组成股份公司的建议。1994年3月，三茂公司正式向广东省政府和广州铁路集团公司提出改造、规范公司内外的关系，并发行股票筹资等要求。次年3月，经由国家计委上报国务院，并最终由一位副总理裁定，将三茂铁路公司的产权比重确定为广东省占55%，铁道部占45%。值得注意的是，这个比例并不是根据各自的投资额确定的。与此同时，鉴于三茂铁路良好的运营业绩[注]，一些国内外的社会资本对入股三茂铁路表现出了极大的兴趣，而这一时期，国有企业股份制改造的试点也正方兴未艾。在上述背景下，1996年8月19日，以上述产权比例为基础，三茂铁路公司正式改组为“广东三茂铁路有限责任公司”，并定于1996年底以前，改组为中外合资、公开发行股票、挂牌上市的股份有限公司。这样，同年12月，由广东省铁路集团有限公司（以下简称“省铁集团”，广东省出资代表，相当于广东省的铁路资产经营公司）、广铁集团（铁道部出资代表）、日本三富投资有限公司（日本野村证券的名义代表，以下简称“三富”）、广信企业发展公司（以下简称“广信”）和粤财信托投资公司（以下简称“粤财”）共同发起设立了广东三茂铁路股份有限公司（以下简称“三茂股份”），注册资本为8亿元，持股比例分别为41.25%、33.75%、20%、3.3%和1.7%。此次股权改造中真正投入真金白银的只有三富和粤财两家，三富的钱被用于归还广

信的到期债务。自此，一场关于三茂铁路产权分配的纷争告一段落，三茂铁路的运营管理和债务偿还工作也逐渐步入正轨。

20世纪90年代末特别是自2002年以来，广东省公路、水路等运输方式实现大发展。此时三茂铁路则由于运营组织的自主性不强，常常处于劣势地位，因早期低标准投资而快速变得陈旧的既有设施也成为发展障碍，上述种种因素使得三茂铁路的运营状况面临极大挑战。此外，再加上日益增大的还款压力，三茂铁路的经营业绩出现了危机。在这种情形下，一些社会资本，主要是外资，对未来运营情况产生了担忧，进而萌生了“去意”。与此同时，新一轮的大发展却正在国铁系统酝酿。2003年，新任铁道部部长刘志军提出铁路“跨越式发展”的新思路，主张“集中人力、物力、财力，着力推动大规模的铁路建设，在短期内解决铁路运输能力与日益增长的国民经济发展需要的不适应”。为了解决大规模铁路建设所需的巨额资金投入，铁道部开始着手对国铁资源进行优化整合，并调动地方政府参与铁路建设。

2003年11月，时任中共中央政治局委员、广东省委书记张德江和铁道部负责人就广铁集团增资扩股三茂铁路股份有限公司的问题进行磋商并达成共识。自2004年2月3日开始，根据铁道部、广东省《关于加快铁路建设工作协调小组第一次会议纪要》精神，铁道部广铁集团和广东省铁路集团协商决定，并经三茂股份2004年第一次临时股东大会决议，将广铁集团羊城铁路总公司管辖的广三（广州西至三水）线铁路运营资产划为三茂股份管理。接管范围包括广州西站、石围塘站、佛山车务段和广三线上的车辆、工务、电务、水电等运输部门的业务、资产及人员。资产划入后，三茂股份公司的营运里程由357公里延长到404.2公里，广三、三茂铁路连为一体，国铁股份随之增加，三茂股份也就转由国铁控股。2005年4月，三富将其所持的16.707%股份转让给了中国铁路建设投资公司（以下简称“中铁建投”），中铁建投替代三富成为三茂股份的股东。重组后的三茂股份，各股东持股情况变为：广铁集团占49.116%，省铁集团占30%，中铁建投占16.707%，广信占2.779%，粤财占

1.398%。由于中铁建投也是从属于铁道部的企业，铁道部的实际控股就达到了65.823%，实现了对三茂股份的绝对控股。

综上所述，尽管三茂铁路经历了曲折的发展历程，但它所反映出的中央政府、地方政府以及社会资本在铁路建设和发展中的合作博弈关系，却给我们带来了深深的启发，让我们更加深入地认识到铁路行业的特殊性，以及产权保护的重要意义。同时，必须强调的是，三茂铁路的建设，确实在全国首创了“自筹资金、自行建路、自主经营、自我还贷、自我发展”的“五自一体”的机制，“三茂模式”堪称中国铁路建设发展史上的一项创举。

虽然在三茂铁路发展的整个历程中，佛山市政府并没有作为主要行动主体而过多地参与其中，但起始于佛山市三水区的三茂铁路却同佛山的发展息息相关，特别是与具有百年历史的广三铁路的整合发展，使得三茂股份的经营范围延伸到广州、佛山这些珠三角的中心地区和客货源的重要集散地。广茂线在依托大广州珠三角，辐射粤中粤西和大西南数省区来实现运输格局更趋完整的同时，也将为佛山地区的经济社会发展做出更大的贡献。

（三）“一环”、广佛线、收费公路统筹：地方政府间协调与区域经济发展

1.“一环”与佛山行政区域的一体化发展

2002年，佛山开始了新一轮的行政建制改革，顺德、南海、三水、高明四个县改为区，与禅城区（含城区、石湾、南庄）一道隶属佛山市管辖。自此，佛山市对顺德、南海、三水、高明等几个大的县级市由过去实质上的“代而不管”变为“直接管辖”，过去的“小佛山”已然变为“大佛山”。在这一背景下，时任广东省委常委和佛山市委书记的黄龙云提出

了适应行政区域整合要求，首先从交通入手来“整合人心”的发展思路。于是，在实施前文所述的“撤并收费站点”的工作同时，佛山市还决定修建一条能够连通下辖各行政区的环线高速公路，以加强各区之间以及各区与佛山中心城区之间的联系。

2003年，佛山市政府成立了佛山市“一环”工程建设指挥部，由一名副市长挂帅，并由市政府委托市路桥公司作为落实本工程项目法人负责制的主体单位，负责本项目的投资、重大决策和监督管理。同年6月18日，按照“主辅路并行设计、同步建设”的原则，佛山“一环”全线开工建设。一环全长99.2公里，总投资约130亿元人民币，经过禅城、南海、顺德和三水4个区的11个镇街，围绕518平方公里的土地，为广东省内最长的环城公路。2006年11月11日，佛山一环竣工通车，由于全线以高速公路标准建设，且不设收费站，免费通行，佛山一环成为我国最长的免费高速公路，而且是全国首条从规划开始政府就承诺免费通行的高速公路。

佛山一环一经建成就受到各级领导和社会各界的广泛好评。比如，当时有许多市民反映，大量进城货车可以不必穿城而过了，因此造成的拥堵、噪声污染、安全问题大大减少了，到广州及顺德、南海各区的交通出行也更为便捷了；还有市民反映，在一环沿线一带购买的房产也因此升值了。如今，许多佛山人在回顾一环建成的变化时，仍大加赞许，有不少人甚至认为，如果没有一环的建设，就没有“大佛山”的形成和发展。由此可见，佛山一环的建成，使其既充分发挥了城市快速干线的交通功能，整体上提升了佛山路网的通行能力和服务水平，又节约了土地，并带动了沿线的土地开发和经济发展，同时还大大加强了佛山各区之间以及各区同佛山中心城区的联系，具有极高的经济效益、社会效益乃至政治效应。然而，仍值得注意的是，佛山“一环”的建设，确实也耗费了大量财政资金，一些人士也对由此形成的财政压力表示了担忧。

2.广佛线与广佛“同城化”

广州和佛山在地理区位上紧紧相邻，在很长的历史时期就有非常紧密的联系和悠久的发展渊源。伴随两地经济社会的持续发展，特别是城市化进程的快速推进，广佛间的联系变得更加紧密，城市间的边界日益模糊，“同城化”的趋势日渐明显。2005年以来，伴随两地间交通流量的大幅增加，兴建轨道交通的要求逐渐高涨。

2007年，已经整合了5区之后的佛山市在人口、GDP和财政收入等指标已符合国家关于兴建城市地铁的审批标准。同年6月，佛山地铁1号线（广佛线一期）全面动工。该线横跨广州的海珠区、荔湾区及佛山的禅城区、南海区，呈东西走向，西起佛山市魁奇路，东至广州市沥滘，全长32.16公里。其中，佛山境内约14.8公里，广州境内约18.2公里，总投资约146.75亿元。由于广佛线的建设涉及两个城市，而且是促成珠三角城际网与各城市轨道线网有机衔接和建设的新开端，广东省政府便出面协调，由广州市政府和佛山市政府分别以51%和49%的比例出资建设，省政府提供一定的补贴。

2010年11月3日，佛山地铁1号线（广佛线一期）开通，佛山市随即成为全国第一个拥有地铁的地级市，同时也拉开了佛山市地铁发展的序幕。广佛线一期建成之后，受到广州和佛山两地居民的广泛好评。比如，南方电视台节目主持人梁栋说：“我在广州上班，选择住在南海，买了车，可是养车比较贵。广佛地铁开通后，我就会很痛快地把车卖掉，然后坐地铁上班。”市人大代表朱延通说，广佛地铁的开通，使得广佛同城化进入了一个实质性阶段，广佛地铁只是佛山地铁的第一条线，佛山规划了12条线，这对佛山通过公共交通改善市民的出行方式，提高城市的环保水平来说，是一个非常大的突破，将来很多广州人有可能到佛山来置业和工作，同样也有大量的佛山人到广州置业和工作。市博物馆退休员工李惠玲说，平时有很多外地游客开车来到祖庙门口，但找不到停车场，很失望，相信今后很多游客坐地铁就可以直接来到祖庙门口。她相信广佛地铁给佛山各行各业都带来很大的实惠。而一些善于发现商机的投资客则表示，广佛线的建成会使佛山市民到广州购物的热

情更旺盛，同时也将有很多广州开发商到佛山来开发。

当然，就包括广佛线在内的佛山地铁建设而言，不同的主体也有许多不同的声音。比如，从国家角度来看，一方面，为了对地方政府投资软约束的情况进行一定约束，在地铁项目的审批中专门设计了“人口、GDP和财政收入”等指标，以防止地方政府对交通基础设施的过度超前建设；另一方面，在一定时期，为了投资刺激经济发展，又会适当放宽对地方投资的限制。因此，对地铁等交通项目的审批实际上就变成中央政府对宏观经济调节的一种手段。从地方政府角度来看，比如佛山市，在将顺德、南海等县级市整合为区之前，作为一个地级市，显然不能满足上述国家关于地铁投资的相关审批要求，但由于行政区域的变化，就自然满足了这一条件。这对一些地方政府而言，或许是一种得到更多投资决策权的可行做法。此外，在广佛线本身的投资建设上，确实也能起到拉动地方经济，促进区域融合的功效，这种做法符合实际需要。而对于其他社会资本而言，轨道交通基础设施的建设显然有助于提供更多的投资空间，有利于他们从中获取投资回报。无论如何，从区域发展的角度来看，广佛线的建成确实起到了进一步促进广佛同城化的作用，这一点值得许多同城化区域城市借鉴。

3.佛山等9市年票互通与珠三角区域经济发展

近些年，伴随着珠三角区域经济的快速发展，城市间的交流联系进一步紧密。为进一步推进珠三角区域经济一体化的进程，广东省政府于2012年批准省交通厅、省物价局实行了珠三角地区9市年票互通的实施方案。依据方案，广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆9市在保持现行有效年票制收费政策、债权债务关系、管理和养护主体不变的前提下，对区域内设置的普通公路收费站及委托高速公路代收次票收费站对上述9市已购买车辆通行费年票的车辆，免予征收普通公路车辆通行费。

从各市政府角度来看，这一政策的实施，可能会使一些城市的道路收费水平有所下降，同时也产生了由省政府在更大区域层面统筹道路资源，确保各市发展相对平衡的要求。但从整个9市区域来看，这一政策显然有助于促进城市间交流，进而推动区域经济的发展繁荣。

综上所述，佛山一环、广佛线以及9市收费道路年票互通政策，体现了交通基础设施发展与区域经济一体化间的重要关系，在一定的条件下，佛山的经验应该得到不同程度的推广。

（四）佛山轨道交通：交通发展、土地利用与制度创新

1.佛山市轨道交通发展中面临的矛盾冲突

矛盾冲突一，交通与城市发展的统一。佛山市域内的交通路网基本上是道路网，其网络布局主要是从交通网自身考虑，侧重道路通达性，与土地利用规划和城市空间结构的吻合度不高，不能较好地利用有限资源，支撑“2+5”组团式城市结构的发展。

矛盾冲突二，交通建设可用土地资源少。佛山市交通用地指标十分紧张，交通项目征地拆迁困难重重。受国家土地政策调整影响，自2006年起国家实施一系列土地调控措施，控制土地使用指标，严格土地审批，落实项目用地难度增大。

矛盾冲突三，轨道交通建设的筹融资。轨道交通投资巨大，属于盈利困难的公益性项目，其建设投资、运营补贴等是城市轨道交通发展的普遍问题。佛山市地铁建设平均每公里造价5亿元左右，2号线、3号线地铁建设需要约500亿元的建设资金。巨额投资成为制约佛山市轨道交通发展的重要因素。据新闻报道，为加快地铁2号线、3号线的建设，佛

山市副市长许国多次调研，研究解决融资问题。

2.佛山市轨道交通发展的实践

2010年11月3日，佛山地铁1号线（广佛线）开通，佛山市成为全国第一个拥有地铁的地级市，这也拉开了佛山市地铁发展的序幕。2012年获国家批准的《佛山市城市快速轨道交通建设规划（2011~2018年）》，规划期内地铁线路总长102.2公里，佛山规划城市轨道交通线网远景年（2050年）由8条线路组成，线路总长252.7公里。城际轨道交通方面，佛山规划建设佛肇城际、广珠城际（在建）、广佛环线、广佛珠城际以及肇庆—南沙城际线5条线路，总长258公里（佛山段）。佛山市已经步入轨道交通集中建设期，随着轨道交通规划的实现，将极大地改观佛山市综合运输体系，逐步树立轨道交通在交通网络中的主导地位。

在轨道交通发展中，佛山市为解决前文的三个矛盾冲突，即避免重蹈道路网建设中交通与城市土地利用的割裂、日益紧张的土地资源限制和巨额投资三大问题，在我国既有交通发展模式和土地利用政策下，摸索出一条切实可行的道路。

本报告以佛山新城东平综合交通枢纽为例，结合珠三角城际轨道交通的建设，介绍佛山市轨道交通建设的相关实践。

佛山东平新城综合交通枢纽位于裕和路和文华路交叉口的东平站，汇集佛山地铁3号线、6号线、广佛环线城际轻轨、广佛江珠城际轻轨（见图7-1）。



图7–1 佛山东平新城综合交通枢纽区位示意图

2008年，佛山市东平新城开发建设有限公司就“佛山市东平新城交通枢纽中心概念方案设计”公开招标采购。为保证质量，招标对投标人的资质条件进行了限定：国内企业，需要具有建设部门颁发的工程设计行业甲级资质，其业务范围须包含建筑行业等；若投标人为境外投标人，须具有类似规模交通枢纽中心的设计经验，且与境内有工程设计行业甲级资质（建筑行业）的设计企业组成联合体，并以国内企业为牵头单位。

2009年4月，佛山市国土资源局发布东平新城综合交通枢纽所在地块国有建设用地使用权挂牌出让的公告。公告规定该地块的土地用途为“商业、办公、居住混合用地，兼容使用性质：交通设施用地”，在开发条件中除对容积率、建筑密度、绿化率等作出规定之外，还明确“其中综合交通枢纽设施建筑面积不小于70000平方米”。

2009年5月，经过公开挂牌出让，佛山市华厦房产有限公司、佛山

市金海房地产开发有限公司以28200万元的报价取得东平新城综合交通枢纽所在地块土地使用权。规划总用地面积约为80411平方米，是集交通枢纽中心、商业购物中心、办公、酒店、住宅等于一体的大型城市综合体项目，建筑面积超过70万平方米，其中交通枢纽设施建筑面积7万平方米。在开发建设中，开发商必须满足“交通枢纽中心概念方案设计”的要求，交通枢纽部分按照设计要求建成后无偿移交给政府使用。

东平新城综合交通枢纽包括地面层、负1至负3层在内，共四层空间。地面层是道路平面，通过平交方式连接地铁站与裕和路及文华路等周边道路；负1层是地铁与轻轨线换乘平台及部分商业开发区域，与交通枢纽（东平广场）、保利地块、商务中心地块、苏宁地块均有地下通道相连接。负2层是佛山地铁6号线及配套设施，位于君兰路上的广佛环线及广佛江珠轻轨线也同样布置在负2层，通过负1层的联络通道连接两个车站；负3层是佛山地铁3号线。此外，该项目还配有多种交通接驳设施，包括多条公交线、出租车站、自行车停车库，预留机场、铁路服务条件等。

佛山市域内的城际轨道交通项目普遍实施TOD模式，政府对市域内8个城际轨道交通站点周边500~1500米范围内土地进行规划控制，如铁路佛山西站周边已经控制了8平方公里。轨道投资建设公司负责这些土地的开发并用开发盈利补贴运营亏损的探索。

3.佛山市轨道交通建设的经验

佛山新城东平综合交通枢纽建设将城市土地利用、轨道交通建设投融资机制和土地储备机制相结合，通过此举推进城市总体规划的实施和交通建设的可持续发展。具体而言，佛山市轨道交通建设有三个重要创新：

第一个创新是建立交通与城市发展的新型关系。即以交通引导城市土地利用。在中国城市交通发展模式上，一般采取的交通布局是适应城

市经济社会发展的模式，即根据城市布局和经济社会发展来规划建设交通网络。佛山新城东平综合交通枢纽建设严格遵循了“轨道未动、土地先行”的原则，即根据城市轨道交通的规划，在轨道交通建设前，提前确定沿线和站点的土地利用模式，建立结合轨道交通建设的土地储备，结合轨道交通的规划来建设。目前佛山市域内的城市轨道交通和城际轨道交通广泛采用TOD模式开发建设，通过轨道交通的规划和建设，来引导城市空间形态的形成，拓宽优化城市发展空间，提升区域整体竞争力，形成轨道交通与城市规划建设相互促进的良性循环。

第二个创新是交通用地的综合利用开发。佛山新城东平综合交通枢纽的用地采取的是公开招拍挂形式，中标方在满足交通功能的前提下，可进行城市规划允许的其他用途的综合立体开发。目前国内综合交通枢纽的建设，其“综合”基本上是体现在交通枢纽对各种交通方式的“综合”，即各种交通方式在枢纽中用地的综合，如北京南站汇集了高速铁路、地铁、地面公交、出租车等各种交通方式，上海虹桥机场统筹部署了铁路、机场、城市交通等交通方式。而东平综合交通枢纽则突破了交通体系的各种交通方式的综合，还开发了商业、办公、住宅等功能，成为超越交通功能的“城市综合体”。

第三个创新是市场化配置交通枢纽用地。目前我国交通用地采取的是无偿划拨形式，无偿划拨使得建设方缺乏节约集约用地的内在自觉。佛山市通过对综合交通枢纽用地的市场化配置，鼓励交通用地的立体或利用和综合型开发，同时也探索出一条可持续的轨道交通投融资模式。没有可持续的交通投融资模式，就不会有可持续的交通建设。没有可持续的城市交通建设，城市发展就会被越来越严重的城市交通病所拖累。对内联系的城市轨道交通和沟通外部联系的城际轨道交通设施，具有很强的社会公益性，具有很强的正外部效益溢出效应，但项目自身在建设期和运营期都会需要大量政府财政补贴。通过市场配置土地综合开发东平综合交通枢纽，政府方面一是获得了土地出让的收入，增强了城市基础设施建设能力；二是由开发商承担了交通枢纽的建设投资，并无偿转

让给政府使用。

---

1. 这其中有一个重要细节是1996年前，三茂铁路尚未进入还款高峰，而到1996年，它将有4.5亿元的债务到期，届时就会因为偿还巨额债务而陷入亏损。这也是三茂铁路要赶在1996年进行股份制改造并上市的原因之一。

三、由佛山交通发展经验看我国交通基础设施的发展

综上所述，佛山路桥、三茂铁路、一环、广佛线及轨道交通发展的相关故事，构成了一部我国交通基础设施发展的微电影。在协调交通基础设施建设和国民经济及社会发展的关系中，在促进交通基础设施发展中，我们曾取得许多经验，当然也走过很多弯路。为了适应国民经济和社会的快速发展，交通基础设施需要适度超前的建设，但也要重视交通运输业自身的特点和发展规律。改革开放前30年，在交通基础设施快速发展的同时，也积累了大量的矛盾问题。如果说过去的快速发展是摸着石头闯出的一条血路，那么当前，我们应当认真总结和反思过去的发展经验与教训，从而为中国交通事业后30年乃至更长远的持续发展提供借鉴。事实上，伴随未来社会治理机制的更加完善，交通基础设施的发展也将更为规范。

总结佛山交通发展并展望未来发展，有可供全国交通发展借鉴之处。

（一）政府与市场：应对挑战与困难中的角色定位

政府和市场是推动交通基础设施发展的两个轮子，但是两者的作用并非永恒不变。在不同的交通发展阶段，在不同的困难挑战中，两者的贡献不断变化。佛山交通发展中政府与市场定位的演变，在全国具有典型性。

1949~1979年的30年间，中国实行的是计划经济体制，佛山和全国的交通基础设施建设几乎全部依赖于政府财政投资，市场作用微乎其微。

改革开放初期，佛山面临的交通基础设施制约经济发展的挑战、面对的政府无力大量投资交通基础设施的困境是普遍的情况。为应对挑战和困难，佛山率先发挥了市场的作用，积极引进社会资本投资交通基础设施，交通基础设施明显改善，便利了交通流通环境，“贷款修路、收费还贷”、合资铁路等佛山经验取得成功并在全国推广。2010年，在全国公路固定资产投资中，中央政府财政资金仅占13.2%，其余主要来自社会资本和银行贷款。

进入21世纪后，随着交通基础设施趋于完善，市场化下的过多收费设施成为区域一体化的阻碍。市场机制忽视外部性对交通环境污染无能为力、公益性的城市公共交通难以市场化解决等挑战迫切需要发挥政府在公共事务管理中的职能。为此政府作用再次上升，佛山免费的一环路、撤并收费站、轨道交通的TOD模式、大力建设公共交通和慢行交通系统等无不依靠政府主导。区域交通的共规划同建设、低碳交通体系的构建、对收费公路的再审视等也是全国范围面临的挑战。

（二）交通发展重心正在转变：基础设施到环境与可持续发展

佛山交通基础设施在全国处于领先，路网密度远高于全国平均水平，早于全国进入交通基础设施较为完善的阶段。同时，该时期佛山机动车保有量迅速增加。“十一五”规划期间年均增速15.9%，导致城市交通拥堵问题严重，环境污染日益恶化。在这些压力之下，佛山交通发展由重视基础设施建设转向重视城市交通和交通环保。一方面大力发展城市公共交通，2005年佛山市仅有公交车500台，线路90条，截至2010年

10月，佛山市公交车辆发展到3614辆、线路364条。另一方面大力鼓励和支持发展智能交通、低碳交通和慢行交通系统，发布了佛山市《智能交通发展规划》《新能源汽车示范推广实施方案》《交通发展白皮书》等。

佛山目前面临并着手应对的城市交通拥堵、交通发展带来的气候变化等问题也是中国建设综合交通运输体系中着力解决的挑战。目前，全国交通运输网络框架基本形成，运输能力紧张状况总体缓解，尤其是中东部地区交通基础设施日趋完善，使得在交通发展的挑战中，运输能力问题日益让位于可持续发展问题。2012年，国务院出台《关于城市优先发展公共交通的指导意见》，北京、深圳等城市制定缓解城市交通拥堵的政策。国家《“十二五”综合交通运输体系规划》中将“节约环保”作为今后交通发展的五项主要任务之一，交通运输部、铁道部、民航总局等出台促进交通节能减排的相关政策和规划，国家发展改革委、工信部等大力鼓励节能和新能源汽车的推广。

（三）未来政府与市场定位：政府责任义不容辞

未来，中国的工业化、城镇化仍将深入推进，信息化、国际化也在带来更多的挑战和机遇，交通也面临着在更高层次和更高质量上发展的新挑战。挑战之一是今后建设的交通基础设施项目经营性下降而公益性显著，在土地等资源约束加强、社会投资意愿下降的情况下如何促进交通基础设施建设持续健康发展。挑战之二是交通基础设施建设及交通出行产生的生态环境问题突出，如何应对交通带来的污染和气候变化问题。

总结佛山的经验，我们认为在未来交通基础设施的可持续建设和应对交通污染问题上，存在市场机制失灵，需要政府发挥更大的作用，更加注重投资效率，注重产权保护，注重提升运营效率以保障发展资金的

可持续性，注重城市群发展产生的新需求，注重资源的节约集约利用。进一步讲，在规划阶段，应尽快形成综合交通规划体制，确保各种方式的交通基础设施能够实现合理布局、一体化衔接，统筹、节约集约利用包括土地在内的各种稀缺资源，提升交通基础设施的资源利用效率；在投融资阶段，要避免投资的短期效应，结合地区经济发展阶段适度超前地安排项目实施时序，要认真结合建设项目的经济属性，明确各投资主体的产权、责任，通过金融、财政、土地、交通等政策体制创新，积极开拓融资渠道，控制财政的合理规模，特别是地方政府和公益性交通运输企业的债务风险；在运营管理阶段，政府要加强监督，切实保障投资、运营主体的合法权益，并确保其社会责任的履行；在整个交通行业管理体制上，要继续深化改革、依法行政，改善行业竞争环境，促进不同运输方式的综合协调发展。

第八章 下放管理权限，建立水资源管理新体制

据历史记载，我们的祖先早在晋代就生活在珠江三角洲流域的季华乡，唐贞观二年，人们在季华乡城内发掘出三尊佛像，遂认为此地是佛家之地，立石榜改季华乡为“佛山”。历史悠久的佛山文化底蕴非常深厚，当地人民形成了勤劳致富、开拓进取、稳健务实的生产经营理念。

这种管理理念在水资源管理体制改革中也得到了充分体现。佛山市地处珠江三角洲，河网密布，西江和北江带来的丰富的过境水资源，完全弥补了本地水资源量供不应求的缺口。在水资源管理体制改革的实践中，佛山市政府较好地解决了“越位”“缺位”等问题，为探索政府简政放权、下放管理权限、在具备条件的领域或环节建立新机制提供了有益的经验和启示。

一、下放管理权限，促进城镇供水和污水处理事业发展

佛山市的环保局、公用事业局、发展计划局、水利局、物价局、卫生局和信息化工作办公室等市级部门，将原属于市级政府部门的众多管理权限下放到各区相关部门。

在水资源管理方面，市政府下放管理权限的一项重要的措施是，将建设城镇供水厂和污水处理厂的审批权，下放到区级政府主管部门，再下放到镇级政府相关部门；将城镇供水价格和污水处理费审批权下放到区级价格主管部门。

佛山下放城镇供水厂和污水处理厂的建设审批权，是基于区、镇级财力有雄厚的基础。如顺德、南海等多数市、县已具有很强的经济实力，一些镇或街道的经济实力比其他地区的普通地级市还要强。建市后，市政府没有将主要财力集中到市级财政。多年来，市级财政收入占全市财政总收入的比重在10%以内，财政支出占全市财政总支出的比重在20%以内。这样，就使城镇供水和污水处理项目审批权下放建立在深厚的经济基础之上，为供水和污水处理事业发展铺平了道路。

拓展融资渠道，使城镇供水和污水处理项目获得了生机和活力。突出表现在采用基础设施特许权（即BOT或BT）融资模式，一方面较好地利用社会资源和力量，建设和完善城市基础设施；另一方面可以在项目的准入环节引入竞争机制，以利于提高项目的管理水平和资金使用效率。

供水价格定价权下放到区镇，使定价工作更贴近基层，使水价准

确、及时地反映众多供水厂成本差异和供求对价格的影响，使城镇供水厂和污水处理厂能够分别定价，保证了这些企业能够弥补完全成本并获得合理利润，保证了供水企业的正常运行。

在良好的财力基础和多项政策的支持下，佛山市的城镇供水和污水处理能力得到较快发展。2012年底，全市已建成公共水厂52间，其中城镇水厂32间，村级水厂17间，自建水厂2间，调峰水厂1间，供水管道（DN75以上）约8170公里，总设计供水能力为560万吨/日，比2007年增长了10.67%；同期，全市已有54间污水处理厂投入运营（或试运营），总设计污水处理能力228.5万吨/日，比2007年增长了107%，完成配套收集污水主干管约1514公里；全部污水处理厂达标排放率为100%，运行规范。从污水处理厂的乡镇分布来看，全市中心镇已经全部建成生活污水处理厂，33个镇中除1个镇外，其他32个业已建设了污水处理厂。

二、水价：管理权下放和整合区域供水价格

下放供水项目审批权和定价权，促进了城镇供水事业的发展，保证了供水企业的正常运行。与此同时，价格主管部门没有一放了之，而是注意分析、研究和解决下放定价权后出现的新问题，进一步完善改革措施，为当地社会和经济发展创造条件。在这方面，南海区的实践具有代表性。

南海区原有十八个乡镇都有较雄厚的经济实力，在城镇供水项目审批权和定价权下放到乡镇的政策支持下，每个乡镇都建起了供水公司及其水厂，每个水厂均有自己的供水价格。进而从根本上解决了南海区城乡居民的生活和工商业用水问题。可以说，下放供水项目审批权和定价权，对南海区供水事业的发展发挥了积极的引导和推动作用。

在城镇区划改革中，南海区由十八个乡镇合并为八个镇，十八个自来水公司也随之并入八个镇内。同一个镇，往往存在两个或两个以上的水价，全区有十八个水价，无序的价格环境和价格秩序阻碍了当地社会和经济的发展。

各镇向价格主管部门提出，希望理顺水价体系，解决水价体系混乱，为招商引资创造良好的环境。

南海区价格主管部门对各镇反映的问题非常重视，他们认为，按照经济运行规律要求，同一地区同一商品的价格应该基本相同；在南海区统一终端水价是必然所趋。

基于这种认识，价格主管部门认真调研和分析放权后出现的新问题。通过调研了解到：各镇之间的水价相差较大，统一全区终端水价有较大难度；统一水价就要将较低的水价相应提高，将较高的水价适当降低（当地称作“扯高拉低”），但水价低的镇愿意坐享水价上调，而水价高的镇则不愿意降低本镇的水价。针对这种情况，价格主管部门提出实施“扯高拉低”方案的具体工作思路是：将统一水价分为两步走，区内的水价先进行片区整合，而后再统一全区终端水价。

为了整合片区水价，物价局领导主动向区政府提出建议，分两步走：第一步将全区自来水价格整合为三大板块，各板块执行不同的价格。第一板块是大型供水企业的直供区，涉及目前由南海发展股份直供的原桂城镇范围；第二板块是中、小型供水企业的直供区，涉及九江、西樵、丹灶三镇全境；第三板块是二次转供水区，范围包括大沥、狮山、里水、罗村四镇、街道及桂城街道的平洲片。第二步将全区的供水价格整合为统一的价格。

根据平均供水成本及有利于日后水资源整合原则，区价格主管部门拟定了三个档次的最高终端零售限价，每个档次之间保持适当的价格差距。经区政府协调后，最终采取全部适当上调的调整方式（允许部分镇、街道根据原来价格水平适当下浮），原来水价低的适当多调点，原来水价高的少调一点，使各镇都能接受。经过区价格主管部门对各自来水公司的成本监审、组织召开听证会、报请区人民政府同意，最后出台了全区划分为三大片区的水价，在全省范围内最早将用水类别合并为居民、非居民、特种三种类别。上述政策于2010年1月1日起实行。

2012年底，为适应经济发展和实施阶梯水价的需要，区政府着手进行第二步整合工作，即整合全区的供水资源，并做到水资源同城、同质、同价。为加强领导和协调，区专门成立了一个整合供水资源工作小组（以下简称工作小组），由区常务副区长任组长。在工作小组的领导下，整合水资源工作由南海区的上市公司南海发展股份有限公司成立一

个全资子公司，对全区的供水企业进行并购。一是整合全区的自来水公司，二是整合村委会水厂。下一步将实行全区终端水价，同时推出阶梯水价，最终实现全区供水同城、同质、同价的目标。

目前，整合过程面临的突出问题是，各镇的自来水公司及所属管网都属各镇的自有资产，被整合就意味着至少有51%的股份出让，对各镇政府来说是一个不小的损失。面对这种情况，区政府从全区社会、经济全局发展的需要和各镇要求统一水价的诉求出发，下决心克服困难和阻力，推行整合供水厂和统一水价的工作。

三、污水处理厂与污水集输管网的均衡发展

近年来，为了改善和保护水环境，佛山市的污水处理厂建设取得了很大成绩。截至2011年底，佛山市已经建立了54间污水处理厂，日处理污水能力226万吨，2011年处理污水6.58亿吨。

佛山市污水处理厂数量快速增加，污水处理能力迅速提高，是多项配套政策措施和财力基础等因素综合作用的结果。一是当地区级和镇级政府有较强的经济实力，能够承担水环境保护工作中的污水处理厂建设费用。二是面对日益严重的水环境污染，中央和地方政府均对污水处理厂建设提出了要求。三是为支持污水处理厂建设、运行，政府相关部门出台了投资、价格等方面的一系列支持政策。四是当地水环境污染已经相当严重，建立污水处理厂，减少污水排放对环境的负面影响，获得当地民众的广泛支持。

同时，在调研中发展还有相当数量的污水被直接排入内河涌中。2011年，佛山市未经处理的污水排放数量达5.07亿吨。由于截污、污水管网配套工程建设相对滞后，导致未经处理的污水持续排放，是造成佛山市内河涌水环境污染日趋严重的重要因素之一，尽管政府不断治理，但局部地区水环境恶化趋势未得到改观。

大量污水未经处理就排放，主要有两方面的原因：一是在污水处理厂大量建成投入运行、污水处理能力快速增加时，这些污水处理厂接近一半配套管网未完善，无法将污水收集输送到污水处理厂，以致不能充分发挥已有的污水处理能力。二是相对现存的未处理污水总量，现有的污水处理厂的处理能力还有一定的缺口，集输污水管网的缺口要更大

些。

因此，佛山市要实现污水处理能力和污水集输管网均衡发展，从根本上解决污水未经处理排放问题，就要按未处理污水数量，规划和建设新的与之相适应的规模的污水处理厂和集输管网。

对于污水集输管网建设和运行的必要性是有一个认识过程。首先在实际中存在“重地上、轻地下”的情况。其次，也面临的是污水集输管网建设缺乏配套政策支持。在投融资方面需要政策支持以解决资金约束，在运行机制方面也需要政策支持，以解决回收成本、取得利润问题。这是制约污水集输管网与污水处理能力均衡发展的决定性因素。

令人鼓舞的是，2013年9月，国务院发布了《关于加强城市基础设施建设的意见》（以下简称《建设意见》），提出了顶层政策设计框架。在这个重要文件中，提出了加强城市基础设施建设的指导思想和原则，并在“加强城市基础设施的重点领域”中明确提出了对加强污水处理的要求：“以设施建设和运行保障为主线，加快形成‘厂网并举、泥水并重、再生利用’的建设格局。优先升级改造落后设施，确保城市污水处理厂出水达到国家新的环保排放要求或地表水Ⅳ类标准。到2015年，36个重点城市城区实现污水‘全收集、全处理’，全国所有设市城市实现污水集中处理，城市污水处理率达到85%，建设完成污水管网7.3万公里。”

更令人振奋的是，2013年9月，国务院常务会议讨论并原则通过《城镇排水与污水处理条例（草案）》（以下简称《处理条例》）。会议指出，排水与污水处理是维系城镇“生命体”健康循环的重点环节，是提高新型城镇化质量的要件，与民生改善、环境保护和公共安全密切相关。《处理条例》明确要求：一是城镇排水与污水处理规划要与城镇开发建设、道路、绿地、水系等专项规划相衔接。城镇新区要优先安排排水与污水处理设施建设，未建的不得投入使用，未达标的必须进行改造。二是规范雨水和污水排放，促进污水处理再生利用和污泥、雨水的

资源化利用。三是加强对污水排放和处理设施运营情况的监管，强化窨井盖等设施的维护和管理。四是提高城镇内涝防治能力，地方政府要制订应急预案，加强易涝点治理。五是严厉查处违法违规排污等行为。对不依法核发许可证、监管不力的，要严格问责、严肃处理。

国务院在一个月内，发布了《建设意见》，召开常务会议讨论并原则通过了《处理条例》，对城镇排水和污水处理提出了明确和严格的要求，说明中央政府对这个问题的高度重视，也说明在我国社会和经济发展中排水和污水处理欠账严重，存在的矛盾和问题十分突出，不认真解决将严重影响生态文明建设，掣肘社会的和谐、稳定和经济的健康发展。

落实《建设意见》和《处理条例》所需的关键支点，是投融资政策和收费政策。污水集输管道建设投资大，资金沉淀时间长，埋在地下不容易“出政绩”，在目前收费体制下，投资建设污水集输管网无法收回成本、取得合理利润，这些都是制约污水集输管道建设无法逾越的问题，需要政策层面的支持。

政府出台相应政策，引导社会资金进入污水管道建设领域。由于污水集输管道建设投资大、周期长，政府完全承担其建设资金有一定难度，因此可考虑将污水管道建设向社会资金开放，实施市场准入制度，具备规定资质的企业，通过竞标进入污水管道建设和运行管理领域。

与市场准入制度相配套，要建立、实施由管道建设和运行企业收取污水集输费用制度。经验表明一些由政府投资和管理运行的水资源工程项目，由于“重建设、轻管理”，建成投入运行后极易陷入经费短缺的状态，难以维持简单再生产，项目功能逐步丧失直至废弃，既造成巨大的资金浪费，也使水资源利用和水环境保护难以为继。所以，对于污水集输管网建设和运行，有必要建立污水集输收费制度，以保证污水集输管网项目能够维持简单再生产。污水集输管网收费可以随用户的用水量收费，制定收费标准的原则是：在既定的经营期内能够收回完全成本，并

获得合理利润。

佛山市在政府简政放权，建立新的水资源管理运行机制方面，积极探索，在实践中认真解决政府在水资源管理中的“越位”“补位”和“缺位”问题，取得了经验，带给我们的重要启示。一是根据本地社会经济发展水平和要求，实施简政放权，及时解决管理中的“越位”问题，有利于促进供水和污水处理事业快速发展。二是在简政放权过程中，要及时发现在改革中暴露出来的新问题，主动“补位”，完善改革措施，为社会经济发展创造更好的条件。三是充分认识污水处理能力与污水集输管网建设非均衡发展中的“缺位”问题，找出关键支点，妥善解决水环境污染的源头问题。

水资源的管理和保护，是一个很大的系统工程。政府要做到不“越位”，不“缺位”，及时“补位”，有赖于对本地水资源状况、社会经济发展水平的认识，有赖于对本地水资源管理中需要政府管理领域的认识，在这方面要因地制宜，才能使政策切实可行，处理好政府与市场职能的交叉部分。我国地域辽阔，社会和经济发展水平、水资源情况差别很大，各地政府在处理水资源管理中做到不“越位”，不“缺位”，及时“补位”，仍任重而道远。

附录：佛山市水资源利用和管理的考察

佛山的水资源非常丰富。在其总面积3848.49平方千米中，河流面积达347.04km^2，占全市总面积的9.1%，巨大的过境水量有力地保障了佛山经济和社会发展；同时，由于地处南部沿海亚热带地区，充沛的降雨量形成了比较丰富的本地水资源，2011年佛山总水资源量23.44亿立方米，全年总用水量35.51亿立方米。

一、佛山市水资源总量充沛

（一）入境水量极其丰富

佛山市地处珠江三角洲中部河网区，西、北江贯穿其中，河流纵横交错，形成水网。佛山市入境水量主要来自西江和北江。

西江是珠江的主流，全长2075千米，平均坡降0.58%，集水面积353120平方千米，占珠江流域面积的77.83%。西江干流在佛山市境内长69.1千米，有支流河道11条。

北江是珠江第二大水系，干流全长468千米，河道平均坡降为0.257‰，集水面积46710平方千米，占珠江流域面积的10.30%。北江干流在佛山市境内长100.2千米。

由于北江和西江流经佛山市，该市过境水资源十分丰富，多年平均过境水资源达2771.84亿立方米。据相关资料，佛山市入境水中可利用量超过830亿立方米，是本地水资源可利用量的76倍，巨大的入境水量

从根本上解决了佛山市本地水资源不足的难题，满足了佛山市经济和社会高速发展的需要。

（二）本地水资源量不足

佛山市属亚热带季风区，受海洋气候调节，气候比较温和，多年平均降雨量在1600~2000毫米，总的趋势是由北向南递增。降雨年际变化大，丰水年是少水年的2.2倍，最大与最小年降雨量相差很大。据南海站近100年的资料统计，最大年降雨量为2343.8毫米（2008年），最小年降雨量只有1057.6毫米（1991年）。同时，降雨的年内分配也不均匀。每年汛期（4~9月）降雨量约占全年的80%，非汛期（10月至翌年3月）只占全年降雨量的20%。

由于特殊的地理和气候特点，佛山市地表水资源总量年变化较大，最大年地表径流量为39.56亿立方米，最小年径流量仅为18.4亿立方米，两者比值达到2.15。佛山市地表径流完全由降水补给，地表径流总趋势及分布与降水量基本一致，年内分配不均匀，汛期（4~9月）径流量占全年径流量的75%~85%，非汛期只占15%~25%。

佛山市多年平均浅层地下水资源量为68074万立方米，地下水资源量与地表水资源量间重复计算量57597万立方米。2011年度《佛山市水资源公报》显示，2011年佛山市为枯水年，年降水总量为47.44亿立方米，比多年平均值减少20.1%，产生本地地表水资源量22.28亿立方米，地下水资源量4.72亿立方米，总水资源量23.44亿立方米，远小于多年平均值28.98亿立方米。若按平均值计算，则2011年常住人口人均水资源当为400立方米，实际仅324.16立方米，属于严重缺水。再从佛山市用水总量来看，缺口也比较大。由此可见，佛山市本地水资源总量不能适应社会经济高速发展用水的需求，存在水资源量不足的问题。

（三）水资源数量结构特点和影响

佛山市水资源总量多年平均值为2800.82亿立方米。其中，本地水资源量仅占1%，其余皆来自入境水量，这是佛山市水资源数量结构的显著特点。

据分析，在28.98亿立方米的本地水资源总量中，可利用总量为10.85亿立方米。同时，由于内河涌水体污染严重，本地水资源不能满足用水需求。所以，就本地水资源量评价，不仅存在资源型缺水，而且存在水质型缺水。2011年，佛山市用水量为35.51亿立方米，本地的可利用水资源远远不能满足社会和经济发展对供水量的需求。

二、水资源建设和管理的成绩和问题

（一）水资源建设和管理成绩显著

1.党中央、国务院高度重视水利工作

中共中央印发2011年1号文件《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》（以下简称《水利改革发展决定》）指出：水利要坚持民生优先、统筹兼顾、人水和谐、政府主导、改革创新的原则，力争通过5~10年努力，从根本上扭转水利建设明显滞后的局面。力争今后10年全社会水利年平均投入比2010年高出一倍。将水利作为公共财政投入的重点领域。从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，同时加强对水利建设的金融支持，广泛吸引社会资金投资水利。

国务院印发2012年3号文件《关于实行最严格水资源管理制度的意见》（以下简称《最严格制度意见》）要求：加强水资源开发利用控制红线管理，严格实行用水总量控制；加强用水效率控制红线管理，全面推进节水型社会建设；加强水功能区限制纳污红线管理，严格控制入河湖排污总量。

国务院办公厅印发2013年2号文件，《关于印发实行最严格水资源管理制度考核办法的通知》（以下简称《最严格制度考核办法》），共十六条，明确了各省、自治区、直辖市2015年、2020年和2030年用水总量、重要江湖水质达标率控制目标，2015年用水效率控制目标。

2013年9月，国务院发布了《关于加强城市基础设施建设的意见》（以下简称《建设意见》），明确提出了对加强污水处理的要求；同月，国务院常务会议讨论并原则通过《城镇排水与污水处理条例（草案）》（以下简称《处理条例》），对排水和污水处理工作提出了具体要求。

为贯彻落实《最严格制度意见》《最严格制度考核办法》，佛山市政府专门研究制订方案，分别发出《印发佛山市最严格水资源管理制度实施方案的通知》和《印发佛山市实行最严格水资源管理制度考核暂行办法的通知》，对扎实推进实行最严格水资源管理制度作出部署，明确今后一个时期的重点任务和实施方案。

2.不断完善堤防工程为主体的防洪体系

佛山市大部分区域处于珠江三角洲网河区，经过历年的建设，已经建立了比较完善的以堤防工程为主的防洪体系，完成了全市病险水库的除险加固任务。目前，全市有堤围141条，总长1247.39千米，其中万亩以上堤围堤长992.24千米，达到20年一遇防洪标准的堤围长893千米，占堤围总长的90%；5万亩以上堤围长577.44千米，达到20年一遇防洪标准堤长约530千米，20年一遇洪水对佛山市构不成重大威胁。北江大堤三水、南海段长45千米，防洪标准达百年一遇。佛山大堤已经按照2级堤防的标准达标，大部分堤段完成了堤路结合。樵桑联围经2010年达标加固全部达标，已达到2级堤防50年一遇洪水位加2米安全超高的要求。

3.大幅度提升排涝能力

佛山市境内除西北部为丘陵山区外，大部分为珠江三角洲冲积平原，河流交错成网，地势平坦，属典型的河网地区。全市大部分城镇和耕地地势低洼，地面高程在0.4~2.0米之间。每当汛期，西、北江水位上涨，加上洪潮水顶托，如遇大雨，易成内涝。全市易涝面积1179.60平方千米（合177万亩），占全市总面积的15.68%，广泛分布于全境。

根据佛山市的基本情况，治涝工程建设是水利建设的重要任务。近年来佛山市政府加大治涝投入，排涝能力不断加强，相应达到的排涝标准日益提高。2009年底，全市共有固定电排站1336宗，总装机容量28.48万kW，其中500~1000kW泵站76宗，1000kW及以上泵站69宗；截洪渠93千米。目前全市排涝能力基本达到十年一遇二十四时暴雨1~2天排干的标准，局部为3~4天排干。

4.形成了充裕的供水能力

经过不断建设，佛山市城乡供水逐步实现一体化，城市自来水普及率已达到100%。截至2012年，佛山市建成供水厂52间，其中城镇水厂32间，村级水厂17间，自建水厂2间，调峰水厂1间，总设计供水能力超过560万吨/日，供水管道（DN75cm）约8170公里，日均供水量约350万吨/日。2012年，全市售水总量约为11.54亿立方米。其中，居民生活用水约4.27亿立方米（约占37%），工业用水约4.52亿立方米（约占39%），其他用水约2.75亿立方米（约占24%）。

5.极大提高了污水处理能力

2012年，佛山市污水排放量为8.1亿吨，污水处理量达6.99亿吨。污水排放方式以点排放为主。截至2012年，佛山市已建成污水处理厂54间。其中，禅城区5间，南海区25间，顺德区13间，高明区6间，三水区5间，日处理污水228.5万吨，完成配套收集主干管道约1514.7公里，全市污水处理率为86.34%，比2008年提高了约14个百分点。

目前，佛山市污水处理厂达标率为100%，平均负荷率为87.4%。污水处理总体情况是：投入运营的污水处理厂运行规范，全市中心镇已经全部建成生活污水处理厂，33个镇街除了三水区南山镇外都建有污水处理厂（该厂计划2013年建成）。

近年来，佛山市一直在推进分散的农村生活污水处理试点。在较为偏远的农村建设小型污水处理装置，其工艺包括：生态浮床、人工湿地、埋地式和地下渗滤污水处理复合技术等。截至目前，全市已有16个自然村完成了农村生活污水处理的试点，有4个村的污水处理装置正在建设中，农村生活污水处理总规模超过1.35万吨/日。

全市严格划分了江河、水库水功能区，对地表水水质监测站点进行了统筹规划，严格按功能区划分的要求进行管理，核定了水域纳污能力和主要入河排污口的污染物最大允许入河量，加强了对各河段排污总量的管控。

6.着力建设生态引水工程

佛山市汛期多雨易发洪水，枯水季则降雨较少，河床底坡平缓，河流动力较弱。加上近年来水文变异、枯水季水位较低，难以依靠河流动力为内涌补入足够的清水。为了加大对内涌水环境及生态环境的保护，保证枯水季的用水需要，佛山市已建成19座引水泵站，总引水流量为176.81m^3/s。除此之外，在高明区高明河流域建有水陂引水工程140宗，设计引水流量9.5m^3/s，保灌面积6.24万亩。

7.整治内河涌，优化水资源配置

截至2009年底，水利方面全市累计投入整治资金12.5亿元，整治主干内河涌700千米（至2010完成1417千米）。其中，禅城区2009年清淤总长度达到8.47千米，清淤总方量达到71.55立方米；南海区纳入计划整治的主干、支干河涌共计58条总长210多千米，按计划完成整治后，将

实现全区八大水系的主要河涌引入活水、改善水质；三水区加快大棉涌综合整治工程，一、二、三期工程已全部完成并交付运行使用；云东海湖生态恢复建设引水工程已完成招标工作并开展施工；高明区秀丽河清淤工程也已经完工。顺德区主干内河涌380千米综合整治工程规划任务，经过5年努力在2010年底基本完成。汾江河经过三年“铁腕治污”，已经完成阶段性整治任务，实现“不黑不臭、水变清”的整治目标，水环境得到极大的改善，2009~2010年端午节还在汾江河上举行了划龙舟比赛。

此后，汾江河综合整治纳入佛山市城市升级三年行动计划（共103个项目）之中，综合整治进一步深化。重点开展了五方面的工作：第一，加强污水收集处理，污水处理率逐步提高。第二，加紧搬迁或关闭高污染企业，与“三旧”改造相结合，将环境整治与土地开发相结合，力争实现双赢。第三，狠抓世界银行贷款重点项目落实。第四，综合高度水资源，提高汾江河环境容量，并建立了常态调水机制，提高汾江河水体转换速度。第五，完善联合执法工作机制，执法手段由单一行政执法，转向综合运用法律、行政、经济等联合执法，确保沿岸企业工业废水排放达标。

8.加强三防信息化系统和水务信息化建设

一是按照“统一规划、统一标准、统一管理、统一使用”的原则，制定了《佛山市水利信息化建设管理暂行办法》，对水利信息化基础设施建设等问题做出详细规定，实现网络互联和信息共享，推进全市水利信息化建设协调、健康、可持续发展。

二是切实规范水利工程视频监控技术，明确要求今后凡新建、重建的水利工程涉及视频监控的，须按照《广东省水利工程视频监控系统技术规范（试行）》有关条款并结合实际执行，为实现全市水利工程视频监控系统的直联、互通、直控和视频资源共享提供技术保障。

三是各级对水利信息化系统服务器进行了升级配置，全面配合佛山市防汛工程地理信息系统及佛山市防灾减灾信息基础平台的升级应用，实现区级数据的接收和处理，稳定可靠地运行水雨风情、水利工程GIS等三防水利业务系统，初步建成了相关专业资料数据库：包括水、雨、风情信息库，气象信息库，水利工程电子地图库（工情），法律法规库，防汛抢险知识库，历史资料和图片库，行政管理数据库等专业数据库，构成支持决策系统的基础，并供有关部门和社会各界共享。

四是全面应用办公自动化和公文交换信息系统，加快了省、市、区三级的电子公文交换进程。

五是建成了多个水利工程集群控制试点并正大规模推广建设，包括顺德区伦教、容桂、大良、北滘水利闸站群监控系统，南海区官山水系水资源合理调配、自动化控制系统，四乡联围自动化调控系统，大沥镇水东电排站、罗村良安电排站、里水水口枢纽、黄岐白沙电排站自动化控制系统等。

9.水务投融资体制机制改革取得明显成效

在水务投融资机制方面，初步形成了多渠道、多层次、多元化的新格局，包括：政府财政拨款、国家规定的各种政策性水费收入（堤围防护费、水资源费）、银行贷款、国际金融组织融资、BT（BOT）等。如，汾江河整治利用世界银行贷款、污水处理厂及其配套管网建设大都利用BT（BOT）方式，而各种堤防加固所利用的财政资金相当部分来源于堤围防护费，部分内河涌整治及排涝泵站建设也采用BT模式，如禅城罗格围达标加固首期工程、南海狮山镇红沙高新产业聚集基地河涌整治（一期）工程、南海区官山大泵站扩建工程等。多渠道的投资模式为佛山市水务工程建设提供了充足的资金，有力地促进了水务事业的发展。

10.水资源管理制度逐步完善

第一，水利法规建设取得了进步。佛山市出台多条涉水行政规章制度及规范性文件，包括《水行政听证制度》《佛山市供用水管理规定》《佛山市城镇污水处理特许经营项目管理暂行规定》《水行政执法过错责任追究制度》《佛山市水利工程管理体制改革实施方案》《佛山市水利工程建设预防职务犯罪工作制度》《佛山市水利局审批制度改革实施方案》《佛山市河道水利设施与自来水厂取水口联动运行管理工作方案》《佛山市利用水利工程设施进行绿道建设的技术指引》等，规范了水务行业的建设、管理、行政审批等事务。同国家、省有关法律规章一起，构成了佛山市水务行业的法规体系。

第二，依法进行了水利堤围管理费、水资源费、水利建设基金、河砂管理费等水利规费的开征工作，基数较大，增长较快。近年，实行了阶梯式水价，开征了污水处理费、水土保持补偿费，为水利工程投入建立了良好的机制。

第三，大部制改革的完成，使佛山五区彻底实现了水资源的统一管理，为水务发展奠定了坚实的组织基础。2010年，各区在原区水利局的基础上组建成立区水务局，整合了防洪、供水、用水、节水、排水、污水处理、水土保持和农村水电等管理职责，在加强城乡水资源管理方面发挥更有效的管理作用。同年，根据佛山市的统一部署，各区又组建成立了区国土城建和水务局。大部制的实行，在水资源综合开发、优化配置、高效利用和有效保护等水事方面提高了工作效率和效益。

第四，政府部门依法治水管水日益规范化，水务部门管理、建设人员素质不断提高，水务为社会、社会办水务的意识已逐步得以确立，全民的防灾减灾意识得以加强，节约水资源、保护水环境意识也日益增强，提升了佛山市水务事业进一步顺利发展的软实力。

第五，“四化融合、智慧佛山”的提出，必将使水务信息化建设的步伐加快。在新的时期，市政府适时提出“四化融合、智慧佛山”的发展思路。以《四化融合智慧佛山发展规划纲要（2010~2020）》为发展目

标。

（二）存在的主要问题和制约因素

1.主要问题

一是防洪减灾体系尚未全面达标，存在一定安全隐患。佛山江河堤围虽经多年整治，大部分已经达标，但由于经济、技术以及近十多年来西、北江河道下切等多方面原因，个别堤段仍存在历史遗留问题，部分堤坡两岸违章建筑没有拆除，拆迁难度大，严重危及堤防安全和影响堤围巡查、抢险工作；部分险段至今仍未能稳定；最近的河段水下地形测量资料显示，部分河道窄深，外滩地少甚至没有，加上近年水文变异等原因，部分地段深泓逼岸，可能发展成为新的险段。此外，部分小型水库进库防汛通道、管理设施配套等还未完善。

二是排涝能力仍未全面达标。佛山市现有排涝能力基本达到10年一遇24小时暴雨1~2天，局部3~4天排干的标准。根据已批准的《佛山市排涝规划》，佛山市除中心组团为20年一遇24小时暴雨1天排干的标准外，其余地区均应达到10年一遇24小时暴雨一天排干的标准。与排涝要求及规划相比，现有排涝能力还有一定的差距。另外，城市地下排水管网老旧失修，存在一定的淤积，致渠系输水能力降低，因而每逢暴雨城区局部受淹受浸现象还比较突出。随着城市化发展的加快，排涝矛盾更为突出。而排涝运行管理上相对粗放，集中管理、群控自动化率不高。

三是水资源配置体系不尽合理。全市水资源配置体系总体上已保障了大部分地区的用水需求。由于现有配置体系存在明显的重城轻乡倾向，加上降水时空的分布不均匀等原因，导致了部分地区农业供水量配置不足；在城市进程加快，环境压力趋重及工业污染持续的情况下，内河涌水污染将在一定时期内存在，使得内涌水不甚适用于农业生产，水质性缺水加剧了农业供用水矛盾。上述二者制约了农业发展。

此外，本地水资源量不足，水资源配置不尽合理，用水效率不高，应急备用水源建设严重滞后。

四是内河涌治理相对滞后。以汾江河为例，经多年整治，汾江河主流已日渐清澈，但流入汾江河的各支流如南北大涌、军桥涌等均被水闸截断，内河涌的水质仍发黑发臭。暴雨期，还需开闸（开泵）排水，污水必然进入汾江河，进而影响汾江河的水质。尚未整治的内河涌主要存在问题可以概括为"窄""淤""污""差"，部分河涌因征地拆迁问题导致现状宽度普遍不够，过水断面不足，排涝标准低，部分内河涌已经成为纳污涌，截污工程建设却相对滞后。

五是民生水务投入不足。水务建设的重点放在城镇，对农田水利、农村供水排水（含污水处理）、农村山洪防治、水土保持生态建设等投入不足，与国民经济发展不同步。

六是水务管理机制未尽完善。由于各地改革不同步，上下职能不尽对口，南海区尚未真正实现水务统一管理。大部制改革产生了新的问题，需在今后工作中不断完善。阶梯式水价已初步建立，污水处理费业已开征，但水资源费及污水处理费的收费仍偏低，水价未能反映工程成本、资源成本、环境成本在内的全部成本，未能充分发挥调节水资源的经济杠杆作用。水务投资以政府投入为主，多元化、市场化的投资渠道尚未形成。水务现代企业制度改革滞后，水利工程的BT项目偏少，大部分的BOT、BT项目为污水处理项目，代建制未能开展试点。水务前期工作投入不足，导致项目储备不足，项目设计周期压缩，不利于设计优化。科技推广力度不足，管理思想、科技意识还未能跟上社会快速发展的步伐。对设计施工单位的创新激励不足，"精品"不多，建设成果的科技含量尚待进一步提高。

人才结构和分布不尽合理，管理信息化手段和人才培养激励机制有待进一步完善。水利工程养护市场未成熟，水利工程管理养护市场专业化程度有待进一步培育，养护人员的专业素质有待进一步提高。水务政

策研究滞后于水务发展要求，水务执法能力及力度还需加强。

七是水环境监测网络及信息化建设需迅速加强。①五区基层水务部门信息化基础总体上比较薄弱，因机构调整并入的供排水、饮用水安全等基础设施尤为突出。②信息高度交换与共享能力不足，局部形成了以专业、部门为边界的“信息孤岛”，为应用软件的升级和后续扩展带来障碍。③基于佛山市水务整个应用系统尚未形成信息全方位高度共享、协同工作环境，协同监管应用和综合决策支持的水平不高。④全市各级水务部门对信息化重要性认识还有待进一步提高，镇（街）大多数部门没有信息化管理专职机构和人员，信息化专业技术人才普遍缺乏。

2.制约因素

一是水务建设投融资体制改革进展缓慢。现在仍然是以政府投入为主，引入社会资金的比例偏低。水务基础设施建设，具有投资规模较大、建设周期长、投资回报慢、财务收益率低等特点。未来治水和水务工程的难度和成本将越来越高，不加快水务投融资体制改革，可能无法形成稳定的投入保障机制，进而制约未来水务事业的发展。

二是行洪区居民搬迁安置工作仍相当繁重。由于历史原因，不少居民在河道外行洪区内建房并定居，侵占洪水行泄和调蓄空间。按2006年佛山市三防办编制的《关于加快推进行洪区居民搬迁安置工作的实施方案》，全市共规划搬迁3270户11157人。但到2010年底仅完成440户1501人的搬迁，余下的任务相当繁重。

三是排涝规划的用地未能得以很好控制。实际工作中了解，个别镇未能严格遵照市政府批准下发的《佛山市排涝规划》，对排涝工程用地加以控制，极可能影响今后的工程实施。

四是降低标准建设工程。全市排涝工程及主干内河涌整治均有相关规划，且规划标准较高，但在工程实施过程中，存在因资金匮乏降低标

准的情况。经批准的水利规划不应随意改变，若属分步实施应将分步实施的方案详细列明，并进行总的方案比选。现在实际问题是对规划的实施有一定主观性。假如不认真分析比较，在思想上降低规划的高度，那么最终可能需要为此付出高昂的代价。

五是水务建设的拆迁征地矛盾日益突出。水务建设需征用一定的土地资源，有时还需进行必要的拆迁。随着各类基础设施建设的展开，不少农村用地被征用，农村的土地日显珍贵，以致水务工程建设的征地拆迁也变得较为困难，影响了工程的实施，有时候，工程管理用地被迫压缩，影响了工程管理。

六是对技术创新鼓励不够。对水务新技术的开发、应用鼓励不足，风险与收益分担不明确，甚至出现过“设计优化了、投资节省了、设计费减少了”的怪象，影响了参建单位的积极性。项目储备少，项目前期工作过紧，不利于出精品工程。

七是行业管理有待进一步加强。部分专家评审、工程监理流于形式，走过场，没达到预期目的。建设单位人员专业水平不齐，越位、错位、缺位情况时有发生；建设、设计、施工、监理等单位人员之间未能形成合力，一定程度上影响了工程建设。

八是企业与民众的节水意识不强。珠三角地区历来不缺水，大部分企业与市民节水意识不强。企业节水宜以改进、提升工艺，提高水的循环利用率为主，从而减少废水排放与处理量，实现节水节能增效，但这需要企业前期较大投入。民众节水的控制点是用水习惯及节水器具，但用水习惯又是最难改变的，因而，即便是广泛宣传、发放节水器具补贴，市民节水的难度仍然可以想象。

九是农村河涌或涌岸承接了大量的生活垃圾。这既影响内涌的行洪排涝，又影响周边景观；水污染分散，治理难度大，水处理设施薄弱；污染的底泥处理费用大。

三、发展对策

（一）加强发展总体布局规划

1.建设与社会经济发展要求相适应的防灾减灾体系

佛山市是典型的珠三角平原围区，经济和人口不断增长，社会物质文明的进步，对防治洪涝减灾提出了越来越高的要求。因此，必须继续建设和完善全市的防洪除涝减灾工程体系。

防洪标准。参照国家《防洪标准》和水利部《堤防设计规范》，按《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》，到2020年地级市市区防洪能力达到100年一遇，县城达到50年一遇，重要堤围达到50~100年一遇。佛山市重要的堤围佛山市大堤、樵桑联围已按50年一遇洪水防洪能力进行达标加固，配合上游防洪体系的应用，佛山市区足以从容应对200年一遇北江洪水；顺德、南海、三水、高明各区府所在的县级城市均已达到50年一遇或以上的防洪能力。因此，佛山市主要堤防防洪标准不变。

排涝标准。按《佛山市排涝规划》，中心组团的排涝标准为20年一遇，最大24小时暴雨一天排完，且内涌水位不超过控制水位，其余区域均为10年一遇最大24小时暴雨一天排完，且内涌水位不超过控制水位。

按上述标准建设佛山市防灾减灾体系包括工程措施和非工程措施。

工程措施。开展未达标堤段或河段的达标整治；做好已达标堤防的岁修，开展历史险段常态化监测与防治，逐步开展清障工作；加强骨干排涝站的建设，提高排涝能力，同时开展主干内河涌的整治；加强三防物资储备（防洪抢险物料、救生设备、备用设备）及仓库建设，增强防汛抢险保障能力。

非工程措施。以水务信息化为手段，以三防指挥系统为核心，提高

防洪排涝体系水情、雨情、工情、料情、人情等信息采集、整理、开发、利用水平，建设专家决策系统以提高整体防洪除涝调度的决策支持能力；进一步完善洪涝防灾减灾应急预案及应急响应机制、试行防洪保险等。

2.建设人水和谐的水资源调配与保护体系

佛山市水资源总量甚丰，但时空分配不均，本地水资源不足，内涌水质污染问题不同程度存在。为使水资源得到合理的利用，必须对水资源进行保护并对其配置进行优化，以满足社会经济和人民群众用水的安全性、舒适性需求。

以水资源合理配置与高效利用为核心，以节约、管理和保护为重点，以“优先保证城乡居民生活用水，适度增加工业用水，节约农业灌溉用水”为原则，统筹全市供水；提高供水安全保障，推进应急备用水源工程建设。

以恢复和改善水体功能状况为目标，以水源地保护为重点，进行水资源保护、水质监测和水污染防治等相关的环境综合治理，保护水生态环境。

继续推行阶梯式水价，适当提高污水处理费收费标准，以实现包含工程成本、资源成本、环境成本的全成本水价，以价格杠杆推动节约用水，减排减污，促进节水防污、环境友好型社会的建设。

3.建设统一高效的水务管理体系

佛山全市已初步完成水务统一管理的机构改革。下一步应理顺内部运作机制，提高效率。坚持依法治水，大力推行依法行政，进一步加强对城乡供水、用水、节水、排水的统一管理；研究制定（修订）水务法规实施细则，加强水政执法力度，提升执法效果；加强水务公众服务信

息网建设，切实做好政务公开。进一步深化水管单位的改革，加强管理考核，逐步培育工程养护市场，引入市场机制，提升工程管养水平。

4.推进城乡统筹发展的民生水务体系

供排水方面，加大城市基础设施尤其是供、排水系统向农村延伸力度，逐步将农村的供排水系统纳入到城市网络，使农村也能充分享受城市供排水设施的福利。对于偏远地区加大生活污水收集处理达标排放的投资力度，推广清洁处理工艺，全市完成二次水改工作，农村供水达标率100%。

农田水利建设方面，加大对农田水利基本建设及农村排水系统的投入力度，对农田排灌渠系进行改造，提高灌溉水利用系数。此外，为保障农业养殖用水，兼顾内河涌水环境健康要求，佛山市还将内适度推进引水（灌溉）泵站的建设。

5.建设创新务实的人才队伍体系

进一步实施科技创新和人才发展战略，加强水务队伍建设，通过引进或培训，提高水务队伍整体素质，优化人才结构，同时引入竞争机制，使队伍保持活力，最终建成一支精于业务、勤于服务、勇于开拓、顺应现代的水务建设队伍。

（二）深化水务改革，加强水务管理

1.深化水务改革

（1）推行大部制水务改革后，外优环境，内强协作，提高效率。对外应继续注重与环保、林业、工业和信息化等部门保持良好的协作关系，为做好水务工作和水务管理体制的良性运行创造良好的工作环境和机制。对内应更加着力优化内部组织机构，加强内部的沟通协作，从而进一步加强对辖区范围内防洪、供水、节水、排水、污水处理与回用以

及农村水务、水土保持等所有涉水事务的统一管理，进一步提升管理水平和管理效率。

（2）深化水管体制改革，深入推广水务工程管养分离。按照佛山市水管理单位体制改革的经验，继续严格推行水管单位的分类管理改革，精简管理机构，推进管养分离。如南海模式，分离部分人员成立水务工程养护站，不足部分从社会招聘，逐步将水务工程的养护推向市场。各街镇采用公开招标方式采购年度水务工程养护工作，逐步培育水务工程养护市场，按市场竞争机制优胜劣汰，逐步提升佛山市的水务工程养护服务水平。

落实村管水务工程管理人员经费，保障村管工程的正常运行。对于农村小型工程，可在水资源统一管理和明晰产权的前提下，试点拍卖、租赁、承包经营等方式，坚持“谁投资、谁所有、谁监管、谁受益”原则，盘活存量资产，调动农民参与建设和管理的积极性。

（3）完善水务投融资机制，巩固和扩大公共财政投资规模，拓宽水务投资渠道。近年来，禅城区罗格围达标加固首期工程采用BT方式，汾江河整治、内河涌截污工程、污水处理厂以及配套管网建设等项目采用BOT、BT方式，其中BOT方式融资约6亿元；与世界银行等国际金融组织合作，引入资金约3.5亿元；还有以财政担保的形式，将重点治污工程打包统一向商业银行贷款。全市污水处理项目大多采用BOT模式。

（4）试点水务工程代建制、设计施工总承包等建管制度。目前，佛山市大部分水务工程的建设是以镇为单位进行，大部分项目的业主由镇担任。由于项目众多，而镇级管理水平、技术能力以及人员相对不足，导致工程建设中出现不少问题。为解决这些问题，佛山市水务工程应积极推行代建制，并根据市场经济规律培植3~5家有水务工程代建资质的优秀代建企业，提高佛山市水务行业代建水平，从根本上解决目前工程建设中存在的问题。

2.加强水务管理

（1）严格水资源管理。

依据《水法》及中央《水利改革发展决定》，全面实行最严格的水资源管理制度。明确水资源开发利用红线，严格执法监督，合理分配生活、生产、生态用水；严格执行建设项目水资源论证制度，严格取水审批管理。明确用水效率控制红线，实行用水总量控制、用水定额管理，科学实施严格的取水管理和定额管理，大力推进节水型社会建设。明确水功能区限制纳污红线，严格控制入河排污总量。按批准的水功能区划，对其水量、水质、水生态加强监控，从水质浓度和排污总量两个方面保护水体，切实保证水体功能的良好发挥。建立抗旱减灾应急管理制度，制定各区域旱情紧急情况下的水量调度预案，加强抗旱服务体系的建设和完善。

（2）加强河道管理。

水行政主管部门作为河道管理的责任主体，要把河道管理纳入法治轨道，按照《水法》《防洪法》和《河道管理条例》等法律法规的规定要求及授权行使的职责，依法加强对涉河项目的管理，以维持河道功能永续利用为出发点，做到依法审批、依法监管、依法行政。要规范河道管理范围内建设项目包括桥梁、码头、沙场、取水建筑物等的审批管理，分级负责，严格把关，严格审批；对历史原因形成的河障分类处置，尽快清障，要加强监管和巡查，严防新的违章建筑或河障形成；做到管理在前，防范在先；依法加强对水源的保护。依法加强对内河涌的管理：内河涌是城市引排水的主要通道，也是城市生态、景观、休闲的重要载体。依法加强对内河涌的管理，定期对内河涌进行清淤保洁；加强与城市管理部门联合执法，严惩随意破坏、填没、阻塞、污染内河涌的行为，使内河涌日渐恢复健康，重现岭南水乡特色。

3.完善水务建设市场管理

水务工程项目建设要严格执行国家有关法律法规和规定的建设程序，强化项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制。有条件时试行施工图审查制度，试点建设项目代建制。明确项目法人的主体责任，强化水务建设市场的准入机制；严格施工资质等级管理，有效控制无资质或越级承建工程、违规分包、层层转包的现象；严格执行监理法规，通过加强对监理机构、监理资质、监理程序的检查和质量监督体系的建立，确保工程的建设质量。

（三）加强制度和能力建设

1.加强水务制度建设

第一，建立健全水法规体系。在切实贯彻执行《水法》《防洪法》《水土保持法》《水污染防治法》等国家法律法规的基础上，根据区域的实际情况，制定相应的法规制度，进一步加强全市水行政执法体系建设、制度和法律法规建设，以适应新的发展趋势。地方行政法规规章包括：

（1）水务管理办法；

（2）堤防工程管理实施办法；

（3）防汛抢险应急预案及演练制度；

（4）排涝站闸统一管理实施办法；

（5）水务规费征收管理制度；

（6）供排水突发事件应急预案及演练制度；

（7）河道管理细则（含内河涌）；

（8）水源保护实施办法（环保局已制定，等待市政府批复）；

（9）水土保持细则；

（10）水务科技奖励制度（鼓励科技创新与应用、推动水务科技进步）；

（11）水事行政审批程序；

（12）水务执法与其他部门联动与配合制度；

（13）水务工程建设管理办法；

（14）水务工程代建制试行办法；

（15）水务工程设计施工总承包试行办法；

（16）供水项目特许经营试行办法（排水已有）；

（17）水务信息化建设及管理办法；

（18）水事纠纷调处办法等。

第二，加大水行政执法监督力度。推行责任制，建立健全考核机制，加强权利行使的规范和监督，做到总体可控，继续推进水利综合执法。

第三，建立水事纠纷预防和协调机制。制定和完善水利突发性事件的应急机制和应急预案，对相邻各区之间的水事矛盾分析研究，明确权属，划清责任，依法管理水事，预防和协调水事纠纷的发生，加强基层调解能力，提高政府对水务的管理职能，促进和谐社会的建设。

第四，完善水务行政审批制度。进一步规范行政审批程序，提高行

政审批效能，简化审批程序，压缩审批时限，按照“流程最短、质量最优、效率最高”的原则，认真分析研究改进措施，将审批时限控制到最短。

第五，加强水法制度宣传教育。提高全民水法律素质、推进依法治水，形成节约的社会氛围，同时提高水务系统干部职工的法律素质，增强依法行政的能力和水平，从全面贯彻落实科学发展观，保障和促进可持续发展水利的高度，充分认识加强水利法制宣传教育工作的重大意义，扎扎实实地做好水利法制宣传教育工作。

2.加强行业能力建设

第一，加强三防能力建设重点有五方面：

（1）三防组织机构体系建设。根据省防总《关于加强我省地方三防机构能力建设的意见》的要求建立相应机构。各级三防值班室要配备齐传真机、电脑、电话、预警系统等办公设备和决策系统。建立健全乡镇级三防办事机构，承担三防指挥部日常工作，按股级级别配备。落实乡镇级三防办公场所，配备2~3名专职工作人员。建立村级三防工作组责任人制度，村级单位要建立三防工作领导小组。

（2）三防责任制度体系建设。建立市、区、镇（街）三防行政首长责任制度，抓紧制定全市三防责任制追究办法；建立三防水利工程技术责任制度；建立水利工程安全管理责任制度；建立基层三防责任体系。

（3）三防预案台账体系建设。制定《佛山市防汛预案台账编制指导意见》和《佛山市三防预案台账管理办法》，进一步完善佛山市三防预台账体系建设，从纵向上建立市、区、镇、村四级行政区域防汛预案，从横向上建立各类水利工程防汛抢险预案，建立佛山市三防预案台账管理系统。

（4）三防物资保障体系建设。按照《佛山市防汛物资管理办法》要求，抓紧编印《佛山市防汛物资管理手册》和编制《佛山市水利工程防汛物料储备定额办法》。各区要有2~3个区级防汛物资中心仓库，各镇要有1~2个镇级防汛物资中心仓库。

（5）抢险队伍体系建设。制定《佛山市抢险队伍管理办法》，在现有抢险队伍的基础上，市、区重点组建城市排涝抢险突击队、交通运输保障队、通信电力应急保障队和大型机械抢险突击队，各镇（街）和基层水利要组建相应的抢险队伍。发生各类供排水安全事故时，应采取的不同应对预案，包括组织领导、事故分类分级，响应机制、决策机制、事故范围控制、事故排除等。

第二，强化水行政执法能力。强化水行政执法能力应加强执法队伍建设，健全监督机制，规范水事行为，依法行政，依法治水，逐步建立健全管理规范、服务全面、保障有力、运行高效的涉水事务管理与公共服务体系。

（1）加强水政监察队伍、基地、装备建设，为执法奠定坚实基础。根据粤水水政〔2011〕2号《贯彻落实水利部〈关于加强水政监察工作的意见〉的实施意见》相关内容的要求，水政监察支队编制人员按10~15名配备，水政监察大队编制人员按6~10名配备；应配备执法车、执法船艇、取证器材、防刺衣、防刺鞋等装备。

（2）健全完善各项规章制度，规范执法行为。强化对行政执法工作的综合协调和监督检查，增强行政执法人员严格依法办事的意识。增强工作透明度，促进各项工作的有效运行。做到阳光行政、文明、规范执法。

（3）加强水事执法：提高对河道违法采沙、河道管理范围内违法建设等违法行为的打击力度，维护良好的水事秩序；开展河道采砂执法专项行动，严密监控省管河道和重点河段水域的违法采沙动态；开展水

资源管理制度落实情况专项检查，严厉查处违法取用水和设置入河排污口等行为；实施排水许可，严厉查处违法设计置接入排水口等行为；加强水利工程、水土保持以及河道岸线执法检查，查处违法占用、违规建设和违章开发活动。

（4）加强执法协调和联合查处水事违法行为力度。各级水政监察队伍建立由水务、公安、海事、国土、环境、交通等部门组成的联合执法长效机制，按市政府区级下发（放）行政执法权到镇（街）要求，建立镇（街）专职水政执法队伍，落实属地管理。

（5）各级水政监察队伍要严格落实执行巡查制度。

（6）筹建市水土保持监测站、水质监控中心。

第三，加强应急管理能力建设。针对历史上发生的洪水或曾发生的洪涝灾害及供排水事故，制定并完善防洪排涝、供排水安全方面的应急预案。应包括全市应对超标洪水预案、应对防汛险情预案、应对超标暴雨预案、应对台风预案、应对较大供排水事故预案、水源污染紧急预案等。

责任制度：为保障应急预案的有效性及连续性，应实行以统一领导、综合协调（水务、环保、电力、交通、通信等部门）、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制，逐级落实责任，将责任落实到人。

指挥系统：建立应急平台体系，实现各级各类信息平台相互对接、互联互通和信息共享，形成统一高效的应急决策指挥网络。

响应制度：为保证预案的实用性、可操作性，以上各类预案，应针对各种可能的紧急情况，作出相应响应分级及处置措施。

队伍建设：加强应急队伍（如潜水队、防汛抢险队、供水抢修队、

应急排水队等）的建设和管理，强化与环保、电力、交通、通信等部门协调联动，提高综合应对能力，保证一定数量的应急物资、设备和器械的储备，定期开展应急预案演练，切实增强指挥作战能力，确保关键时刻“招之即来、来之能战、战之能胜”。

装备建设：应急管理能力建设，除了上述软件建设外，还应有足够的应急物资、设备、器械等的装备，市一级防汛抢险、潜水、供水抢修、应急排水等各类装备约300万元/年，“十二五”规划期间共投入装备费1500万元。

第四，创新水务科技能力。继续推进“科技治水”战略，进一步增强科技创新能力，以水务科技支撑水务事业发展。

建立以政府为主导的水利科技创新投入体制和机制，确保逐步达到与经济社会发展相适应的水利科技投入规模；紧紧围绕水资源短缺、洪涝灾害、水环境污染等重大水问题，争取在水安全、水环境保护和水资源优化配置等领域的重大基础研究和重大水利工程建设关键技术研究方面有所创新和突破；在水资源可持续利用、水环境保护与水生态环境、防灾减灾、节水灌溉、水利工程建设和管理技术、水利行业信息化、高新技术应用等方面有选择地开展应用研究、技术开发和技术引进，积极开展国内科技合作与交流，提高科技创新对水务事业的贡献率，促进水务现代化的发展。

吸收国内外科技进步成果，适时引入新的机电产品、净水工艺、污水处理工艺、工程施工工艺、设计计算软件等，大力促进科技在水务行业的应用。建议设立佛山市水务科技创新专项资金，对佛山市排涝与排水标准衔接、软基处理、透水地基处理、工程除害、深度净水、污水处理、内涌生态修复等设立专题立项进行研究。该资金主要来源于市、区级财政，建议每年安排300万元。

第五，全面提升水务人才队伍素质。按照水务现代化的要求，全面

培养提升各类水务人才：水务系统党政人才、专业技术人才、实用技能人才和基层水务人才。

培养方式包括：选送党领导干部进省、市党校培训；委托高校培养进修；开展专题讲座；开展水务知识竞赛、水务科普、运行技能培训；自学等。通过多层次、多渠道、多形式的培养提升方式，促进、引导水务系统内形成积极向上、终身学习的氛围，不断地提升水务系统干部、专业技术人员、运行管理人员的综合素质，为水务现代化奠定坚实的人才基础。

第九章 抓住改革开放机遇，壮大自主生产模式

改革开放以来，政府对经济领域的作用方式从计划经济的行政指令逐渐过渡到市场经济的宏观调控；相应地，市场机制也从无到有，日渐成熟。政府“有形之手”与市场“无形之手”共同推动了我国产业持续发展。不过，这两种力量还在完善过程中，理顺政府与市场、社会的关系，将进一步锻炼“有形之手”；为各类市场主体创造统一开放、公平竞争的市场环境，将充分培养“无形之手”。这里，我们将通过案例分析解构佛山产业发展历程。

之所以以佛山为例，一是因为佛山工业基础雄厚。现已形成了家用电器、机械装备、金属材料加工及制品、陶瓷建材等十多个优势产业。同时，名企名牌众多，是“中国品牌经济城市”，不少佛山企业是全国乃至全球某一领域的单项冠军，且创新能力较强，是“创新型国家十强市”。佛山产业集群发达，逐渐形成以一镇一主品的专业镇经济形态。

二是因为佛山对未来深化市场化改革具有一定的启示作用。新常态下，全国范围内“政策洼地”的“产业发展边际推动力”持续下降，不足以支撑产业转型升级。佛山不是特区、不是省会，也不是国家重点产业扶持地区，与北京、上海、深圳、广州、苏州等地相比，没有明显的政策倾斜，其产业发展过程中“无形之手”较为有力、“有形之手”较为有效。分析佛山案例，我们能够更好地理解在改革开放进程中政府与市场如何有效互动进而促进产业腾飞。

表9-1 佛山市国家级、省级特色产业基地一览表

序号	区　域	国家级、省级特色产业基地	授予部门	时间
1	佛山市	国家电子信息产业基地	国家信息产业部	2004
2	佛山市	国家（佛山）显示器件产业园	国家信息产业部	2005
3	佛山市	中国建筑卫生陶瓷特色产业基地	国家科学技术部	2005
4	佛山市	中国医疗器械（佛山）产业基地	中国医疗器械行业协会	2007
5	佛山市	中国（广东）平板液晶产业基地	中国电子商会	2008
6	佛山市	中国豉香型白酒产业基地	中国轻工业联合会	2010
7	佛山市禅城区	国家火炬计划佛山精密制造产业基地	国家科学技术部	2004
8	佛山市禅城区	中国建筑卫生陶瓷出口基地	中国五矿化工进出口商会	2004
9	佛山市禅城区	国家火炬计划新光源特色产业基地	国家科学技术部	申报中
10	佛山市禅城区	中国陶瓷产业总部基地	中国建筑卫生陶瓷协会	2007
11	佛山市南海区大沥镇	中国再生金属物流加工基地	中国有色金属工业协会	—
12	佛山市南海区狮山镇	中国塑料中空包装产业基地	中国塑料加工工业协会	2007
13	佛山市顺德区	国家火炬计划顺德家用电器产业基地	国家科学技术部	2004
14	佛山市顺德区	国家（顺德）家用电子产品产业园	国家信息产业部	2005
15	佛山市顺德区	国家工业设计与创意产业(顺德）基地	国家知识产权局	2008
16	佛山市顺德区	国家火炬计划顺德金属材料产业基地	国家科学技术部	申报中
17	佛山市顺德区勒流街道	中国滑轨产业基地	中国五金制品协会	2007
18	佛山市顺德区勒流街道	中国铰链产业基地	中国五金制品协会	2007
19	佛山市高明区	中国合成革产业基地	中国轻工业联合会 中国塑料加工工业协会	2005

序号	区　域	国家级、省级特色产业基地	授予部门	时间
20	佛山市高明区	中国纺织产业基地	中国纺织工业协会	2007
21	佛山高明沧江工业园	国家火炬计划佛山新材料产业基地	国家科学技术部	2003
22	佛山三水工业园区	国家火炬计划佛山自动化机械及设备产业基地	国家科学技术部	2003
23	佛山三水工业园区	中国汽车零部件（三水）产业基地	中国汽车工业协会	2005
24	佛山三水工业园区	中国医疗器械（三水）产业基地	中国医疗器械行业协会	2005
25	佛山市三水区白坭镇	国家火炬计划佛山电子电器产业基地	国家科学技术部	2004
26	佛山市三水迳口华侨经济区	中国电子电工生产基地	中国地区开发促进会	2005
27	佛山市	广东省装备制造业基地	广东省委、省政府	2003
28	佛山市	广东省（佛山）软件产业园	广东省信息产业厅	2008
29	佛山市	广东省薄膜太阳能产业基地	广东省信息产业厅	2008
30	佛山市	广东省战略性新兴产业基地（光电显示）	广东省经济和信息化委员会	2010
31	佛山市禅城区	广东省无线射频（RFID）产业基地	广东省信息产业厅	2007
32	佛山南海经济开发区	广东省 TFT—LCD 产业基地	广东省人民政府	2006
33	佛山南海千灯湖区域	广东金融高新技术服务区	广东省人民政府	2007
34	佛山市顺德区北滘镇	广东省火炬计划顺德金属材料产业基地	广东省科学技术厅	2005
35	佛山市顺德区	广东省顺德生物医药科技产业基地	广东省科学技术厅	2007
36	佛山市顺德区	广东省战略性产业基地（OLED）	广东省经济和信息化委员会	2010

资料来源：佛山经信局提供（时间截至2012年底）

一、顺势起航（1978~1990年）

在此时期，我国启动了农村改革、国有企业改革、价格改革、财政改革、流通体制改革；开放了广东、福建等地的众多沿海城市。借“政策东风”，佛山政府与市场有效互动，产业顺势起航。

面对计划经济造成的工业发展停滞局面，佛山工业化以“三来一补”起步；针对国内中低端需求释放的契机，确定了轻纺为主导产业；通过引进境外技术设备、实施技术改造、外聘“星期六工程师”，获取了先进适用技术；优化国企经营体制，创办乡镇企业，企业逐步成为市场竞争主体；“一镇一业，一村一品”的专业镇发展起来。

（一）产业发展存在的主要困难

改革开放之初，佛山面对的主要挑战是技术、资金和矿产资源缺乏以及能源紧张[注][注]。到了80年代中后期，宏观经济波动影响、体制约束[注]、工业产品结构不对路等因素影响着佛山产业发展。

1.生产要素约束

佛山市矿产资源匮乏，能源紧张，主要依靠从外地调入。发展初期，原材料供需结构就出现了不平衡，计划外部分原材料价格剧增，产品成本加大。

劳动力方面，80年代佛山新增产业工人主要从当地第一产业转移过来，普遍存在生产率偏低情况。1981~1985年，佛山劳动力从第一产业

转到第二、第三产业的共有47.1万人，占农村劳动力的35%。

2.技术水平低

佛山产业起步伊始，技术水平普遍偏低。为提升生产效率，从境外引进了先进设备，但是技术消化能力低，导致了这些设备未能完全发挥效能。如佛山陶瓷工业总公司1986年引进了彩釉砖生产线，进口釉料成本昂贵，而若使用本地釉料，则会出现胎砖结构粗糙等问题。

3.产品结构不对路

改革开放初期，佛山产品生产与市场需求存在结构性差异，不少小型工厂处于停产转产状态，老产品大量积压，生产停顿。

（二）产业发展面临的环境

1.改革方面

20世纪80年代，全国推行了以价格改革和流通体制改革为主要内容的商品市场改革，激活了市场定价和企业自主经营机制。1984年《中共中央关于经济体制改革的决定》，明确提出了企业改革的两个方向。一是增强企业活力，把生产经营自主权真正落实到企业；二是所有权和经营权可以适当分开，突破了国家行政机构直接经营企业的老框框。注 注

要素市场方面，首先，实施劳动力就业制度改革。允许农民进城务工，采取市场化用人制度，此举为佛山产业起步释放了大量劳动力。其次，1980年国家开始允许土地使用权有偿转让。相对廉价的土地促进了当时佛山产业大发展。

同期，中国开始了财政、金融和资本市场的改革与发展，佛山产业发展的投融资渠道初步成型。1980年，全国开始实行中央与地方“分灶吃饭”财税体制，从此发展经济、招商引资、改善投资环境开始成为包括佛山在内的沿海地区政府的首要任务。

2.开放方面

1979年，中央给予了广东、福建两省对外经济活动更多的自主权，之后逐步形成从沿海到内地的开放格局。紧接着国家进行外贸经营管理体制改革，从高度集中统一的外贸经营管理体制转向逐步开始运用价格、汇率、利率、退税、出口信贷等经济手段发展对外贸易。主要由以指令性计划为主向市场调节为主转变。

这一时期吸引外资处于起步阶段，主要采取“引进来”的战略，外商投资质量较低、总量少、单位项目投资量小，形成了劳动密集型加工贸易为主的外商投资格局。

（三）推动产业发展的主要做法

面对改革开放初期的探索性改革政策红利的释放，佛山积极克服困难，结合有利于自身产业发展的条件和环境，采取了诸多发展举措。

1.对外开放激活产业发展

佛山紧紧抓住历史机遇，借助广东省作为全国市场经济实验区的有利条件，努力促成香港、澳门两地制造业内迁。

“三来一补”。开放之初，佛山利用毗邻港澳的有利条件，开展“三来一补”，大幅提升了技术装备水平、国际化经营视野、企业现代化运营能力。当时，佛山人充分利用海外亲友关系，引进国外和港澳资金项

目，推动佛山企业乃至产业快速成长。如全国首家“三来一补”企业——顺德容奇大进制衣厂于1978年8月投产。1979年4月和9月，石湾化工陶瓷厂、石湾建筑陶瓷厂得益于来样加工，生产出内地第一批彩釉砖。

利用外资。佛山地区利用外资始于1978年，当年实际利用外资16万美元。1979~1985年，利用外资规模逐年增加，达到1.74亿美元，签订合同5904项。“三来一补”等加工装配是主要内容，1981~1985年，佛山签订利用外资对外加工装配合同5542项，实际装配加工费4394万美元。

进口原材料。佛山金属材料加工等产业在发展初期受益于距离香港较近，进口国际原材料便利。1984年10月，兴发铝业因此创建于佛山南海市南庄镇，1985年5月，成功“挤压”出门窗铝型材，广东开始拥有了铝型材产业。1989年，国内铝锭资源紧缺，国家限制铝门窗的消费，铝型材行业被迫进行产业结构和产品结构调整。然则，兴发铝材可以不依赖国内原材料而存活，从而逆势迅速发展。在这一时期，便利的进出口条件在佛山乃至珠三角的民营经济发展中都起到了非常重要的作用。

2.选择轻纺作为主导产业

改革开放使人民的生活水平有了显著提高，生活日用品领域逐渐形成卖方市场格局。1983年，佛山地委确定佛山工业生产的重点是发展五大支柱产业（家电、陶瓷、电子、纺织、塑料轻工业）。[注]

珠江电冰箱厂起步史颇具典型意义。80年代初，佛山顺德容奇镇工业基础十分薄弱。1984年10月，顺德珠江电冰箱厂建成，容奇镇工办副主任潘宁出任厂长。凭借镇政府提供的9万元人民币试制费，基于对市场上买回一台进口电冰箱的拆解、观察、研究，在十分简陋的条件下打造出了中国第一台双门电冰箱。该厂因此获得了国家“定点生产许可证”[注]，拥有了定点、定额5万台的生产资格。这就是科龙集团的起家经历。[注]1992年，邓小平南方谈话期间有感于该厂建设成就，提出了“发

展才是硬道理”的著名论断。㊟

3.“三箭齐发”获取先进适用技术

在国门已经打开、国内市场正处于“饥渴”状态、区域主导产业已经设定的情况下，技术成为企业能否快速形成有效产能的关键因素。佛山企业通过技术引进、技术改造和借力“星期六工程师”的“三箭齐发”方式获取了先进适用技术。

引进先进技术。1981年9月，佛山陶瓷企业到国外学习考察先进的生产工艺、技术、管理经验。1983年，佛山石湾耐酸陶瓷厂争取原国家轻工部的支持，用27万美元到意大利购买陶瓷生产线，效率提高，能耗减少，引发了全行业进行窑炉改造。㊟铝型材业和家电业也经历了类似过程。

进行技术改造。佛山市政府1983年安排了100个重点技术改造项目，1986年，实施“科技建市”和“星火计划”，企业科研创新空前活跃。这些举措显著提升了佛山工业设备技术水平。1984年佛山市工业设备有70%左右属于20世纪四五十年代的水平，有29%属于60年代的水平，属于70年代水平的只有0.7%。到90年代初，经过全面系统的技术改造，30%达到国际七八十年代的水平，超过50%达到国内先进水平。

借力“星期六工程师”。1980年，美的前身顺德县北滘公社电器厂，由于技术人才缺乏、技术水平有限等原因，导致风扇质量不高，市场销路不畅。对此，厂长何享健从广州国有企业请来师傅帮忙。通过这种方式，企业得到了技术支持，渡过了发展难关，风扇质量日趋稳定，销售状况也节节攀升。㊟这种做法在广东逐渐流行起来，这些兼职技术专家被称为“星期六工程师”。

4.用活“内主外辅”的两个市场

得天独厚的地理优势和侨胞优势使得佛山企业能够有效利用海外各种资源，同时他们主攻长期计划经济导致的国内短缺市场，从此佛山奠定了国内市场为主导、国际市场为辅助的发展道路。

抓住国内卖方市场的机遇。随着受计划经济短缺市场压抑的购买力开始复苏，国内轻工业产品逐步处于卖方市场状态。[注]以轻工业为主的佛山产业借此快速成长。1985年，东鹏陶瓷（当时名为石湾镇民政综合厂）引进了生产彩釉砖的国外先进设备，产品出厂即售、供不应求，短短几年连续兴办几家工厂。同期，全国实施流通体制改革，佛山专业市场随之迅速兴起。

有效开拓国际市场。改革开放初期，对外贸易是佛山解决技术和外汇紧缺的重要手段。1984年经佛山开展计划外代理出口，出口所得外汇30%上缴国家，70%留在佛山，留成外汇主要用于进口急需物资[注]。这就突破了高度集中、统负盈亏的外贸经营管理体制，为佛山企业接通境外市场和资源提供了便利条件。当时，已崭露头角的美的取得了自营进出口权，开始批量出口，从而有效地对冲了80年代末国内风扇市场的激烈竞争。

5.放权让利的企业改革激发经营动力

20世纪80年代，佛山市政府按照上级部署推动企业改革[注]。一方面推动国营企业改革，逐步实行厂长负责制；另一方面推动农村集体经济发展。如南海县提出“六个层次共并进”方略，鼓励县、公社、大队、生产队、个体、联合体的六类企业一起发展。

对此，邓小平后来评价中国的农村改革时说：“农村改革中，我们完全没有预料的最大收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。”[注]

6.特色产业镇奠定了产业集群基础

专业镇，无疑是佛山最具活力的经济单元。把摊子铺开做大，形成产业集群，是佛山专业镇发展初期的思路。20世纪80年代以后，乡镇经济迅速形成了“一镇一业，一村一品”的专业镇发展格局。㊟

“千户万机亿米布”，这是20世纪80年代中后期西樵人引以为豪的生动写照。小镇的纺织作坊多达2000多家，形成了“千家厂，千家店，万台机，亿米布”的产销体系。

（四）产业发展情况

借改革开放东风，佛山产业格局发生了翻天覆地的变化。改革开放前，佛山工业按照“以农业为基础”“为农业服务”的计划经济指导思想，建设了“小水泥”“小农机”“小化肥”“小印刷”等传统工业。1979年之后，随着佛山全市工业发展，工业结构逐渐优化，产业层次也显著提升，不适应市场需求和消费需求的行业比重不断下降。

产业结构方面。1980年佛山工业占到前五名的依次是：食品饮料业（19.68%）、纺织工业（18.23%）、工艺美术工业（8.18%）、机械工业（7.62%）、塑料工业（6.97%）。1990年比重排前五名的依次为：家电工业（19.58%）、纺织工业（15.93%）、食品工业（10.26%）、塑料工业（8.74%）、五金工业（8.70%）。

不同于东莞等地嵌入国际产业价值链的做法，佛山选择了以自主生产为主的国际分工模式，以国营企业和乡镇企业为主体，依托国内产业工人、工程师和企业家，利用国外技术、资本甚至原材料，开展了自主生产和自主销售为主的产业活动。在此局面下，各级政府积极作为启动了产业发展进程，“内主外辅”的市场结构培养了佛山产业，而企业自主

统筹国内外两种资源则是产业发展的根本动力。

（五）此阶段政府与市场作用

20世纪80年代，面对工业发展停滞局面，政府积极作为，在改进生产关系、释放制度红利、实现渐进式对外开放、解决市场失灵等方面发挥了积极作用，以企业经营权开放为主的企业经营管理体制改革增强了企业内在活力，企业成为市场竞争主体，经营活力、资源整合能力和竞争力不断增强，政府与市场有效互动促进了佛山产业强劲“起航”。

---

1. 《佛山志》，第845页。
2. 王志纲，把脉佛山城市定位与城市品牌——要敢向世界呼喊岭南的魂在这里[N].南方日报，2012-09-27.
3. 时任广东省委第一书记的习仲勋在中央工作会议中南组的有关体制问题的发言，1979年4月8日。
4. 1984年5月，中共中央《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》。
5. 1984年10月，十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》。
6. 《佛山志》，第845页。
7. 1984年国家计划定点生产，即1985年开始冰箱、洗衣机、空调的生产需要国家颁发的定点生产许可证。
8. 樊荣强。激情燃烧的科龙[EB/OL].http://club.dayoo.com/view-149449-1-1.html.
9. 1992年1月18日至2月21日，邓小平深圳特区视察并发表重要讲话。
10. 《佛山志》，第909页。
11. 生活可以更美的——何享健的美的人生[M].北京：华文出版社，2010.
12. 参考了陈小洪教授（2011）相关论述。参见陈小洪。共生共长——中国环境延边队企业管理的影响[M].北京：机械工业出版社版，2011.
13. 佛山市人民政府。关于计划外产品由外贸代理出口、继续办好外贸综合基地的报告[R].1984.
14. 1982年，中共中央国务院颁布了《关于国营工业企业进行全面整顿的决定》，对国营工业企业进行全面整顿。

15. 对中国改革的两种评价。邓小平文选（第三卷），1985-08-21.
16. 《佛山志》，第923页。

二、蓬勃发展（1991~2002年）

此阶段，全国市场经济体制基本确立，佛山产业实现了蓬勃发展。

从全国范围看，1992年，邓小平南方谈话推动了中国市场经济体制改革与健全。国家进一步推进财税体制改革、外汇管理体制改革、投融资体制改革、国有企业改革、社会保障事业改革、外贸体制改革、开放沿边沿江等举措，开放型社会主义市场经济体制基本搭建起来。

从佛山地区看，当地政府采取“放水养鱼”策略，产业得以蓬勃发展。首先，佛山经过国企转制，民营经济成为主体，产业再次焕发活力。其次，企业不断探索国际化经营道路，美的、科龙等骨干企业与国外巨头合资生产关键设备，甚至“走出去”到发达国家设置研发机构，出口主体多元化的格局开始形成。同时，佛山又对全市工业结构进行集聚提升，促使家电、五金、电子、塑料、陶瓷、铝型材等“产业特色专业镇”相继成立。

（一）产业发展存在的主要困难

1.缺乏高素质科技人才

20世纪90年代，佛山科研机构、科技人员数量较少，企业技术开发力量薄弱。1991年，佛山市经委系统专业技术人员只占职工总数的8.47%，大部分的企业没有技术开发机构。

2.外延式增长乏力

进入90年代，产品的竞争从价格竞争开始转向技术和品质竞争，广东省独特的开放优势逐步弱化，佛山依靠物质投入外延式增长难以为继，亟待从物质投入型到兼容科技和物质投入的转变。㊟

3.卖方市场转为买方市场

1995年上半年，短缺经济转向供需平衡，卖方市场逐步转变为买方市场，全国564种商品中，供过于求的商品就占到21%，使得以国内市场为主、专攻轻纺产品的佛山企业的产品积压严重。㊟

4.产业关联度不高

从横向来看，佛山支柱产业之间呈松散型结构，相互之间关联度较低，缺乏龙头行业，难以形成有序、有机联合体。区域各类资源未能整合运用。从纵向来看，供应环境恶性竞争，销售环节没有专业化使得佛山的企业在产业链中赚取的仍旧是“微笑曲线”底端的微薄利润。㊟

（二）产业发展面临的环境

1.改革方面

20世纪90年代，国内主要深化商品市场改革，刺激了商品供应，促使轻工品从供不应求到供过于求的转变。1993~1997年，全国开展了以建立现代企业制度为重点的全面的企业改革，80%以上的地方国有中小型企业已完成了改制。要素市场方面，1994年《劳动法》要求普遍实行劳动合同用工制度，国有企业严重冗员问题得以有效缓解。

金融资本市场改革逐步深入，成立三家政策性银行，探索了商业银行扶持重点领域道路。1994年实施“分税制”财政体制改革，明确给予地

方财权，使得实力雄厚的一些地方能采取各种优惠政策推动产业更快发展。

2.开放方面

此阶段，全国开放区域深入到沿边沿江。外贸体制改革进入法制化阶段。1994年，《中华人民共和国对外贸易法》颁布实施，进一步贯彻出口退税制度，实行有利出口的信贷政策。外汇管制进一步放宽。1993年12月，国务院颁布《关于进一步改革外汇管理体制的通知》，实现人民币官方汇率和外汇调剂价格并轨。

同时，吸引外资力度进一步加大。20世纪90年代，中央确定了积极合理有效利用外资的方针，国家开始运用产业政策手段调整外资投资方向。

这一时期国内企业开始境外上市融资，不仅拓宽了企业融资渠道，也成为中国企业实现国际化经营的重要途径。

（三）推动产业发展的主要做法

1.“放水养鱼”做大民营经济

1992年起，佛山基本上是采取“放水养鱼”态度。通过推进企业产权制度改革，建立现代企业制度，利用政策引导民营经济迅速发展，涌现了一批国内外市场竞争力强的大中型企业。

1996年，佛山市运用被列为国家“优化资产结构试点城市”的优惠政策，组建和培育了佛山陶瓷集团、顺德美的集团、科龙集团等11个企业集团。(注)

到2002年，佛山国有和集体所有的公有制独资企业工业产值比重已经下降为6.39%，而其他所有制企业的比重升至93.61%；全市民营工业生产总值占全市的工业生产总值近50%。[注]

2.培养自主创新能力

20世纪90年代，佛山开始建立针对特色产业和企业研发需要的研发体系[注]。一方面越来越多的骨干企业设立了研发部门，并向科研院所展开深度的“研发定制”；另一方面政府部门开始探索扶持公共技术平台。

美的集团此时开始从产品仿制、技术引进走向自主研发的道路。他们改变了以往开发周期长、开发费用高的国外制作模式，确立以提升产品结构及其模具设计制造能力作为突破口，技术上以全流程三维设计制造为手段，彻底突破新产品研发瓶颈。

从1996年开始，美的在集团范围内实施MRPⅡ系统，实现内部产、供、销信息的共享，促进了企业高效运转。

广东科达机电凭借内部研发团队和产学研紧密互动，于1999年成功研制出国内第一台具有国际先进水平的3200吨压机。兴发铝业，于2000年成立“广东省铝型材重点工程技术研究开发中心”，2001年被评为本行业内唯一“专利试点企业”。1998年，西樵镇投入1.2亿元建起了公共技术服务平台——西樵南方技术创新中心，该中心累计设计开发了1万多个新产品，市场命中率达80%。

3.开展国际化经营

这一时期，佛山许多企业纷纷开展扩大出口和整合利用境外资源的国际化经营。一是积极开展自营出口业务；二是借助国外专利技术、商标和销售渠道扩大出口；三是部分优秀企业开始探索利用海外研发资源。

1991年顺德县北滘镇的裕华、美的等数家风扇企业组成的嘉禾集团，成为当时全国最大的电风扇生产出口基地，当年在美国市场占有率达到20%。[注]2002年，佛山工业系统出口交货值583.46亿元，相当于当年佛山GDP的49.6%。[注]

整合利用境外资源方面，佛山企业获得国际技术标准认定而进军国际市场、在海外设立研发机构获取海外研发资源、合资生产关键零部件占领国内市场等做法具有代表性。科龙集团1994年通过了欧美GACC、TUV和ISO9001等质量体系认证，实现了品质把控和国际认可，借此成为当时国际制冷业知名的OEM加工基地，实现了贴牌出口。1996年7月，科龙投资11亿日元，在日本成立了日本科龙株式会社（电器产品开发研究所），较早实现了“走出去”。同年，科龙与日本三洋合作，建立广东科龙冷柜有限公司，部分程度上掌握了当时世界先进技术。

4.探索利用资本市场

佛山民营企业开始尝试利用国内资本市场，并取得了不错效果。1993年11月，美的股票在深圳证券交易所挂牌上市。美的成为中国第一家由乡镇企业改造的上市公司。总股本9108万股，流通股2270万股，占25%。1996年7月，科龙H股在香港成功上市，先后共募集近25亿元人民币。

5.利用外资结构优化

此阶段，佛山利用外资质量和水平逐步提高，外资来源多元化并且结构得到优化，外国直接投资增加，“三资企业”增资扩股成为利用外资的重要来源。2002年，佛山全市合同利用外资和实际利用外资分别达到了8.00亿美元和10.03亿美元。利用外资合同项目2660项，其中增资扩产项目342项。

（四）产业发展情况

中国市场经济体制改革深入与完善促使佛山产业迅速发展。1995~2000年间，佛山工业总产值年平均增幅达到23.98%，从1000亿元上升到2000亿元。20世纪90年代中后期，全市工业经过企业体制改革和产权制度改革，产业再次焕发活力。至2002年，佛山市经过多年改革调整形成的16个工业行业得到较大发展。家电行业年产值402.70亿元，五金、电子、塑料、陶瓷、纺织服装、食品饮料工业，产值均在100亿元以上。佛山照明、铝型材、不锈钢产品产量排在全国首位，建筑陶瓷和卫生陶瓷生产能力分别占全省90%和20%、全国40%和16%、全球25%和5%。注

龙头产业和产业集群发展特色确立，企业聚集、人才聚集、资源聚集效应明显。以铝型材行业为例，20世纪90年代，南海大沥镇多家铝材厂相继建成投产，行业迎来了大发展。2000年前后，国内铝型材行业处于卖方市场时期，产品供不应求。大沥镇也成为全国最大的铝型材产业基地，被中国建筑金属结构协会授予“中国铝材第一镇”注。

至20世纪90年代后期，佛山已形成13个产业集聚程度相当高的产业镇。2001年，佛山已拥有禅城区陶瓷产业集群、顺德区家电产业集群、南海区西樵镇纺织产业集群等“产业特色专业镇”。

（五）此阶段政府与市场作用

佛山市政府在此阶段意识到了多种所有制经济的重要性，基本上采取“放水养鱼”态度，利用政策引导民营经济迅速发展。同时，作为沿海开放地区，佛山政府引导企业，依靠科技进步，发展有竞争力产品，开拓国内市场。注

企业和市场力量开始在佛山产业发展中发挥更大的作用。首先，沿海地区各类企业生产能力发展迅速直接导致了买方市场出现，产业竞争从低端同质品转入低端异质品，迫使企业注重品质。其次，产权改革带来了企业经营活力，企业组织结构和资源整合能力进一步提高，直接催化了自主创新、自主品牌和自主营销。最后，国际化经营模式初步形成，企业开始主动探索海外市场、海外研发资源、合资生产关键组件等活动。

---

1. 梁锦萱。科技兴市：佛山跨世纪的战略选择[J].佛山大学学报，1992.
2. 周传铭。佛山经济发展若干问题探讨[J].佛山大学学报，1997.
3. 刘国斌。佛山市工业支柱产业的发展路径[J].《区域经济，1993.
4. 1994年11月15日，中共中央政治局常委、书记处书记胡锦涛在钟光超等市领导的陪同下视察佛山市详细听取了钟光超关于佛山市两个文明建设特别是企业改革等方面的工作汇报，并发表讲话。
5. 《佛山志》，第846页。
6. 佛山市经济委员会。佛山经济发展若干问题探讨.1997-12.
7. 李兆华。佛山部分企业在整治中稳步发展的考察[J].佛山大学佛山师专学报，1991.
8. 《佛山志》，第846页。
9. 《佛山志》，第845~846页。
10. 一镇一品各展所长活力足[N].佛山日报，2008-12-16.
11. 1993年1月3日至7日中共中央政治局常委、国务院总理李鹏到深圳、珠海、中山、顺德、佛山等地，重点考察广东省的基础设施建设和高新技术产业的讲话。

三、扬帆远航（2002~2008年）

此阶段，宏观经济环境日趋公平开放，佛山产业开始扬帆远航。

从全国看，以加入世界贸易组织为契机，积极参与经济全球化进程，对外贸易赢得了历史上最好最快的发展时期。国内中低端产品同质化竞争激烈、要素比较优势显现于国际市场、国内资源环境约束逐渐增强，产业转型升级开始成为全国性议题。

佛山逐步实现了产业升级，产业集群向高级化方向发展。首先，佛山产业积极打造自主创新体系，设立研发机构，产学研紧密互动，与跨国公司合作已成为诸多骨干企业“拿手好戏”。其次，为化解资源环境约束，佛山政府主动引导陶瓷等重污染的区域主导产业外迁，并积极打造总部经济。再次，佛山产业采取了自营出口和“借船出海”两类方式开始更为重视国际市场。最后，佛山产业集群内众多中小企业在设备更新、工艺设计、消化吸收等方面发挥了协同效应，实现了集群整体升级。

（一）产业发展存在的主要困难

在这一时期创新能力薄弱是制约佛山产业发展的重要因素[注]。佛山企业总体上仍在走传统工业化老路，能耗大、污染重，难以适应当前激烈的国际国内竞争。[注]

1.资源环境约束凸显

21世纪后，佛山工业化已进入中后期阶段，陶瓷建材、纺织印染等

主导产业基本属于资源型、耗能型、污染型，与资源环境矛盾凸显。此外，佛山主要工业区县的发展空间已基本用尽，每平方公里的工业产值高达1115亿元。注

2.生产技术趋同导致恶性竞争

佛山产业内企业间生产技术趋同化倾向明显，引发了一定程度的恶性竞争。2002年初，佛山地区的陶瓷厂有400多家，生产线有1000多条，产品技术雷同，南庄镇一些厂家为减少库存，大幅下调釉面砖价格，引发了的恶性竞争。注

3.新技术带来的挑战

进入21世纪以后，我国消费者需求结构迅速升级，电子信息、智能绿色家电、新材料等技术不断融入新产品。佛山企业开始用高新技术改造渗透传统产业。注

4.人力资源储备不足

此阶段，佛山人力资源储备严重不足，缺乏具备科学文化素质和生产技能的普通劳动者、拥有一定专长和技能的专业技术队伍、掌握现代管理理论和能力的管理人员。2002年，全市技术人员67547人，高级职称有3150人，仅占总数的4.7%；各类经营管理人才仅有21万人。

（二）产业发展面临的环境

1.改革方面

进入21世纪，我国改革开放不断深入。

2003年国有资产管理体制做了重大调整，并购重组使得国有资源不断整合。2005年《公司法》，《证券法》进行重大修改，民营经济发展的环境进一步改善。2006年，中共中央、国务院发布《关于实施科技规划纲要—增强自主创新能力的决定》，提出建立以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。

2.开放方面

对外贸易进入新一轮高速增长。2001年，加入世界贸易组织后，我国在货物进出口管理法律化和规范化基础上，实现了对外的快速发展。外商投资重点由一般制造业发展到高新技术产业、基础产业、基础设施建设领域。

国家开始实施“走出去”战略，对外直接投资规模快速增长。投资方式由单一的绿地投资向跨国并购、参股、境外上市等方式扩展。随着开放程度的加深，中国市场实质上已经成为世界级市场，国内市场已一定程度地与国际接轨。激烈的竞争使中外企业必须从产品品质、技术含量、营销策略等方面满足消费需求、突出企业的特殊性以获得市场份额。

（三）推动产业发展的主要做法

进入21世纪，佛山依托传统工业优势，在专业镇建设、技术创新中心建设、传统产业改造提升、高新科技园区建设等方面积极探索，产业集群发展呈现出良好的势头。

1.打造自主创新体系

2003年，佛山市政府大力鼓励自主创新，提出企业技术创新体系、

区域性技术创新体系、科技转化应用体系和知识产权保护体系的“四个体系建设”[注]。受此激发，美的、新明珠、志高、科达机电、雪莱特光电等佛山骨干企业通过加大科技投入，促进技术创新，自主创新能力显著增强[注]。

2005年，南方风机将技术创新和新产品开发作为公司发展战略的核心，完善以南方风机研究所和南方风机检测实验室为主体的技术创新体系，实施量化的考核体系，开展了实施产学研合作。

经过十多年发展，公司自主创新能力得到极大提升，拥有多项国家及欧洲发明专利，全部产品均拥有自主知识产权，能够适应市场需要不断推出一系列高效、节能、环保陶瓷机械产品。

2.受资源环境影响调整产业结构

在资源环境方面，佛山政府由之前的“放水养鱼”逐步转向积极调整环境与产业发展的矛盾，主动引导产业结构的调整。

产业转移。此阶段佛山政府左右产业走势的力量开始逐步显现。其中顺德、南海成为产业转出地区，高明、三水、珠三角邻近区域甚至全国各地都成了承接产业转移地区。

自2001年起，高明区政府开始谋划承接金属材料加工等产业转移。当年引进了基业冷轧钢板有限公司；2003年引进佛山市金钢牛实业有限公司。至2005年，已有轧钢、轧铜、铝、不锈钢等加工企业65家进驻，产值达到46亿元，其中轧钢产能200万吨、铝30万吨[注]。

产业升级。在产业结构调整进程中，转移并不是唯一选项，产业升级尤其是发展总部经济也是有效做法。

2005年、2006年佛山政府提出可以将生产线外迁，而将研发、营

销、物流、信息等产业链环节留在佛山。特别是《关于加快陶瓷产业优化提升的决定》明确支持禅城区建设中国陶瓷产业总部基地[注]。

在佛山市政府对总部基地的大力支持下，由东鹏和新兴冷柜共同开发的第一个陶瓷产业总部基地，为众多陶瓷企业提供了物流、研发、销售、信息共享平台。经过多年创新探索，该平台已经初步成为总部经济基地和高附加值产品的生产基地。

3.产业集群不断升级

除了资源环境压力和行政力量引发的产业（集群）转型升级外，佛山各个产业集群也在依据“经济自然规律”进行着不断升级。

2005年初，合并后的新丹灶五金产业逐步从生产附加值低的传统五金产业向附加值高的汽配、商业照明等产品转变，禅城区开发出用陶瓷废渣生产瓷粉煤灰砖技术，让陶瓷废渣“变废为宝”，同时，还对实施清洁生产并通过ISO14001环境管理体系认证的企业奖励，由此，南庄做强做优了陶瓷产业，并获得“中国陶瓷商贸之都”称号。

4.借“入世”东风进入国际市场

随着全球经济一体化趋势的日益凸显，很多佛山的企业开始把市场布局从国内向国际市场延伸，采取了自营出口和“借船出海”两类方式不断扩大出口。

东鹏公司于2001年1月成为全国同行业中首家取得进出口自营权的企业。2002年东鹏陶瓷与专门代理其仿古砖出口日本业务的爱和陶陶瓷有限公司等合作，签署了《经销协议书》，授权其代理东鹏抛光砖出口日本的业务。此外，东鹏陶瓷还与英国DAHLL公司尝试OME方式，依靠国外品牌成熟的营销网络快速进入国际市场。

美的集团一方面，通过给通用电气GE做贴牌，提升了产品质量并成为家电领域世界工厂；另一方面，进口产品整体关税下降，美的开始探索进口部分原辅料和零部件。

5.推动现代服务业发展

佛山市政府在2004年开始高度重视现代服务业体系发展并采取一系列措施。2006年6月，第三届佛山国际物流合作洽谈会上佛山电子口岸快速通关仪式顺利举行，“大通关”信息平台为制造业提供了便捷高效的通关服务功能。

（四）产业发展情况

通过上述措施，佛山产业规模持续扩大，产业结构不断优化升级。佛山市工业总产值从2002年的2897.28亿元，增长到2008年的1.1万亿元。工业增加值占GDP比重接近65%。佛山不断用高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，加快发展新兴产业和高新技术产业，呈现出适度重型化、高级化的趋势，形成了家用电器、机械装备、金属材料加工及制品、陶瓷建材等十大优势产业集群。

传统产业改造升级。佛山市采取政策限制和积极引导的方针，以发展总部经济、会展经济和引进先进企业带动发展的形式，推进陶瓷、纺织、水泥等传统产业改造升级。2007年，“中国陶瓷产业总部基地”奠基，标志着佛山陶瓷产业发展总部经济进入新阶段。

新兴产业和高新技术产业加快发展。初步形成了以液晶显示器件、电子信息、汽车配件、数码光学、环保家电和设备、生物工程、新材料等行业为主导的高新技术产业群。2007年，佛山高新技术产品产值1813.4亿元，占规模以上工业总值的21.6%。

产业集聚集约发展并且加速升级。截至2007年佛山市共有重点工业园区7个，国家级特色产业基地23个，省级产业基地6个。2007年，全市工业园区完成工业总产值4300亿元，工业增加值1000亿元，园区工业总产值约占全市工业总产值的46%。

（五）此阶段政府和市场作用

经过20多年的磨合，佛山政府与企业定位与行为方式日趋合理，政府作用逐步向市场机制见效慢或者失灵的领域集中，企业和产业的转型升级则逐渐主动化和内生化。

佛山政府大力倡导创新型和生态友好型城市，向产业规制型政府转变，使用产业政策手段引导陶瓷产业转型和转移；促进现代服务业和制造业的相互促进、共同发展。

佛山骨干企业积极成立研发团队、开展产学研互动、支持共性技术平台从而形成以企业为主导的自主创新体系，产业集群内企业的协同创新效应不断增强。

---

1. 2005年7月13日，中共中央政治局委员、中共广东省委书记张德江专程到佛山市禅城区南庄镇夏建陶研发中心调查研究的讲话。
2. 2008年6月19日，时任广东省委书记汪洋到佛山调研时讲话。
3. 路平。依靠科技进步把佛山产业结构优化升级推上一个新台阶[J].南方经济，2004.
4. 韩建安。佛山陶瓷发展之我见[J].佛山陶瓷，2002（11）.
5. 林谲：《“珠三角”佛山集群经济可持续发展研究》，《经济问题探索》2004年第5期。
6. 佛山市市长梁绍棠（2006）谈强化企业在创新中的主体地位。
7. 佛山涌动自主创新热潮[N].佛山日报，2006-11-23.
8. 高明区杨和镇发展金属材料产业集群让机遇落地生金》[EB/OL].人民网，2006-0725，人民日报——华南新

闻.http://unn.people.com.cn/GB/22220/39486/39496/4623678.html。

9. 《佛山市陶瓷产业发展规划（2008~2015）》。

四、砥砺奋进（2009年以来）

国际金融危机爆发后，国际市场需求受挫，国内市场竞争加剧，结构性产能过剩等问题日益凸显。此阶段，佛山促进产业转型升级的措施聚焦在以“建链、补链、强链”思想，提升国际化产业链和产业集群的竞争力。

（一）产业发展面临的主要困难

2008年全球经济危机冲击下，佛山GDP和工业增加值增速逐步放缓，从危机前几年的20%以上下降至2012年的10%左右，佛山产业发展面临严峻的挑战。

1.内外需降温影响产业增长

自2011年下半年以来，全国CPI和PPI一路下行，制造业PMI在荣枯临界点50%上下反复震荡。内需回落，外需疲软，影响到整个佛山企业。国内房地产市场低迷导致了佛山家电业和陶瓷业需求萎缩，进而影响到金属材料加工和装备制造等上游产业。

2.资源环境约束趋紧

长期以来，资源浪费、环境污染始终制约着佛山产业的发展。

一方面，土地资源日益稀缺，国家严格控制用地指标，坚守18亿亩红线，佛山顺德、南海、禅城等经济发达区用地指标日趋饱和。另一方

面，土地价格上涨，使得征地补偿款远低于农民期望值。

此外，佛山作为工业大市承担更大的节能减排压力，产业转移、产业节能技术应用、更为严格的环境保护标准应运而生。

3.产业尚处于中低水平

一方面，佛山企业整体看尚集中在产业价值链中低端，抗风险能力不强，随着市场竞争激烈和综合成本上升，发展空间受到进一步挤压。另一方面，产业结构并不合理，先进制造业发展相对滞后，2012年先进制造业占规模以上工业总产值的比重仅为33.3%，低于珠三角平均水平；服务业比重长期偏低，2009~2012年第三产业占GDP比重维持在35%左右，给企业发展、产业转型升级带来困难[注]。

4.人力资源存在一系列问题

一方面，高端人才储备不足，2012年佛山市研究生以上学历人数仅占总人数的1.14%，低于广东省1.5%的平均水平。[注]佛山城市主体城区魅力不足和无法提供科研平台，弱化了对高端人才的吸引力。另一方面，产业技术工人培养培训与实际企业需求不匹配，企业不得不分担产业技术工人培训工作成为普遍现象，以及近年来佛山周边地区和中西部地区产业崛起，许多工人选择就近就业，都导致了佛山产业技术工人严重匮乏。[注]

5.金融投资影响实体经济

在佛山，部分企业家同时经营实体、小额信贷、工业地产三块业务，金融和地产方面的收益率超过20%，而实体工厂却一直亏损，造成其资金投入方向发生变化。

6.政府施政仍需改善

尽管佛山行政效能已处于较高水平，但仍然缺乏总体规划和协调。导致产业结构和发展不平衡。同时重点项目推进工作进度缓慢，制约了项目发挥自身效益和引领作用。最后，在产品研发、技术创新、产品检测、教育培训、电子商务等方面还缺乏公共服务平台。

（二）促进产业转型升级的主要做法

现阶段佛山促进产业转型升级的措施聚焦在如何提升国际化产业链和产业集群的竞争力，主要做法可以分为特定产业和非特定产业两类。

特定产业做法

1.传统优势产业

佛山推动传统优势产业由中低端向高端转变。首先，佛山制定了主要行业的"产业结构调整路线图"，引导装备制造、金属材料加工、家电、陶瓷等产业进行产品提升、技术提升、工艺提升、管理提升和空间优化结构提升。其次，佛山制订实施机械装备、陶瓷、纺织服装、铝型材4个传统行业"质量提升、效益提升"行动计划，大力支持和引导行业突破关键共性难点技术。最后，佛山通过"创模"、汾江河整治、对高耗能高污染企业重点监管等措施，大力推动节能减排。

2.新兴产业

推动新兴产业集群式发展。一是结合产业集群特点规划谋划新兴产业布局，促进从"老三高"（高投入、高能耗、高污染）到"新三高"（高科技、高效率、高产出）的转变。二是按照"龙头项目—产业链—制造

业基地—产业集群”的思路，把大项目做成大产业。光电、新材料、现代服务业、生物医药等新兴集群正在形成。三是加强新兴产业生产基地建设。佛山的广东省新光源产业基地已引入国星半导体等70家半导体照明企业；广东生物医药产业基地被省中小局认定为广东省小企业创业基地，已引入30个项目。

3.生产性服务业

佛山促进制造业和服务业专业化分工，加深产业链迂回程度。①出台政策，鼓励制造业企业将研发、物流、采购、营销、专业配套服务等业务与主业分离。②佛山实施智慧物流腾飞计划，鼓励物流企业应用无线射频识别（RFID）等技术。③推动以佛山创意产业园、南海网游动漫基地、顺德工业设计城等为基础的创意产业。④积极推进广货网上行等电子商务项目。⑤加快培育建设商品国际采购中心。

非特定产业做法

1.调整资本存量与流量

佛山通过“腾笼换鸟”与产业链招商等方式调整资本存量与流量。佛山落实广东省“双转移”战略，累计向清远、云浮转移项目581个，计划投资701.48亿元。之后，通过“腾笼”与“筑巢”，新引进超千万元投资项目1077个，计划投资总额2587.77亿元。

佛山有重点、有选择地展开产业链招商。一是注重引进一些具有良好发展前景的产业项目，如页岩气开采、云制造、半导体、生产性服务业等。二是以深圳、上海、广州、北京等制造业转移大都市为突破口，积极承接其先进制造业生产环节。三是积极依托专业招商机构进行招商。

2.夯实区域创新体系

佛山从企业内功、公共平台、产学研合作等方面夯实区域创新体系。一是帮助企业进行产品升级、工艺升级和制定技术标准。如美的智能家电、维尚智能家具成为利用信息化手段改造提升传统产业的典范。二是积极搭建公共技术创新平台，先后为佛山陶瓷、家电、不锈钢、针织、机械装备、有色金属等产业设立了行业性、区域性技术创新中心21个。三是促进产学研合作。自2009年与中科院签署合作协议以来，已达成450多个合作项目，居中科院在全国各地组建的17个育成中心首位。

3.以园区建设促进产业集聚

一是按照高标准规划、高起点建设、高强度投入、高效能管理、高效益产出的原则，提升工业园区集约化水平。二是大力实施“三旧”改造，腾出土地用于发展先进制造业、高新技术产业以及现代服务业。

4.扶持民营企业做强做大

佛山建立上下联动、政企互动工作机制，扶持民营企业做强做大。对骨干企业，采取“一企一策”的方法，努力帮助企业突破土地、用工等“瓶颈”；借助国际知名咨询中心开展企业家培训活动，协助企业制定实施蓝海发展战略。

5.推动信息化与工业化深度融合

佛山实施“两化融合”牵手工程，促进信息技术服务企业与中小企业开展交流与合作，引导中小企业借助信息技术向自动化、智能化方向提升；鼓励企业开放信息管理平台，促进企业之间供产销之间的高效配合；支持电子商务发展，组织企业参与“广货网上行”活动。

6.做好人才保障

佛山多角度做好人才保障工作。一是实施优秀企业家培养工程，打造一支高素质、创新型、复合型的职业经理人队伍。二是制定有利于人才创新创业的扶持政策，加大对科技领军人才、技工人才的培养开发力度。三是利用现有的高新技术企业研发中心、中科院在佛山组建的育成中心和专业中心等平台吸引和培养高端人才。

7.提高政府效能

佛山地方政府为提供更好的，更加公开、透明、高效、廉洁的公共服务，积极探索行政体制改革。一是积极探索大部制。2009年佛山顺德区试点大部制改革，行政部门由41个削减至16个。二是探索财政绩效管理改革。各级财政部门紧紧围绕财政资金使用效益，积极拓展财政绩效管理改革空间。三是探索简政放权。向下级放权，佛山区镇两级掌握的财权占全市八成以上。佛山还在探索通过行业协会等社会组织实施产业扶持政策。

---

1. 佛山南海家电行业协会负责人在2013年3月19日座谈会上发言的主要观点。
2. 佛山市社会科学界联合会佛山科学发展蓝皮书（2009~2010）[M].广州：广东人民出版社，2010.
3. 佛山人才财网总经理汪国洋专访。

五、经验启示

当代产业经济运行的突出特点是产业价值链跨越国境区境分解。从佛山多管齐下促进产业转型升级从而形成的内容丰富饱满、切合实际、行之有效的多维度应对策略中，可以提炼出“建链、补链、强链”三组关键词。

佛山加快传统优势制造业由加工生产向装备制造、创意设计、品牌营销等高附加值产业环节延伸，起到了“补链”和“强链”的双重效果，实现了产业链整体竞争力提升。以制造业与服务业互动发展为抓手，展现了“补链”“建链”“强链”，建设了生产性服务业链条，为制造业补充了上游高端环节，并增强了制造业链条竞争力。

面向未来，在国内比较优势动因不断升级、国内产业布局系统性调整、国内外市场结构发生根本性变化、国际产业竞争出现新格局的形势下，佛山乃至全国的民族产业必须摆脱过去主要依靠廉价生产要素、技术模仿、优惠政策等而在生产和组装环节和低技术同质产品上形成的低成本价格优势，逐步向依靠科技进步、人力资本、企业家精神等高级生产要素谋求发展的方向转变，努力在研发、设计、品牌、营销等高附加值产业链环节和一定技术含量的差异化产品服务上形成功能、性能、品质、价格等综合性竞争优势。

（一）中短期建议：逆境突围

在中短期，佛山产业应致力于克服本轮国际金融危机引发的国际需求低迷、国内产能过剩、国内外产业竞争加剧等后续影响，在产业布

局、市场开拓、夯实研发、提升技术、产业集聚、融资投资、培养人才、善为施政等方面发力，努力走出创新驱动的转型升级路径，实现逆境突围。

有机布局优势传统产业、战略性新兴产业和生产性服务业。对传统优势产业，一是发展总部经济，大力发展研发、设计、品牌、营销、结算等高附加值环节。二是加快打造一批规模大、效益高、质量强的大型民营企业，带动一大批配套中小企业协同发展。三是支持企业增资扩产和兼并重组。四是帮助有条件的企业实施“机器换人”。

对战略性新兴产业，首先，结合既有的产业基础，优先考虑先进装备制造业、新材料、环保等新兴产业。其次，加快新兴产业核心区集聚。最后按照“项目—骨干企业—产业链—产业集群”的发展方式壮大战略性新兴产业。

对生产性服务业，以中德工业服务区建设为示范和引领，加大对财务、咨询、研发、设计等生产性服务业项目的引进力度，加快培育发展基于制造的服务和面向服务的制造。一是围绕家具、家电、铝型材等优势行业，做强做大专业市场。二是鼓励全市范围内制造业主辅分离。三是引导物流企业提高商品流通效率。

对于境外市场，积极支持自主品牌产品出口，建立境外销售网络；落实国家出口退税政策，简化退税手续；创新口岸通关模式。

同时，鼓励以品牌建设推动产业转型升级，支持企业通过创新研发设计、参与标准制定等来加强品牌建设。鼓励以集体参展等多种形式推广区域品牌，树立地区品牌形象。

夯实研发创新体系。首先，支持以企业为主体的研发和创新活动，加快培育一批具有自主知识产权和核心竞争力的龙头企业。其次，鼓励建立以关键技术研发和产业化为主的“产政学研用”科技创新机制。再

次，鼓励和支持建设产业技术中心、研发中心、工程研究（技术）中心、企业研究院及重点实验室等共性服务平台。同时，保障企业研究开发费用财税优惠的申报、计算、抵扣、返还等流程顺畅。最后，加大知识产权保护力度，建立行业知识产权保护预警、自律、申诉和维权援助机制。

提升技术应用水平。一方面，充分把握大数据时代机遇，通过信息技术深度应用，从技术结构、产品结构、产业链条、组织结构和空间布局等层面促进工业产品更新换代，逐步实现佛山产品研发设计信息化，生产装备与工艺过程智能化，市场营销网络化。

另一方面，继续强化节能减排工作，通过推广制度节能、产品节能、技术节能、管理节能和发展循环经济等措施，努力构建节能清洁型产业结构。

加深产业集聚程度。一是将“三旧”改造与城市升级、产业升级紧密结合，有效拓展空间载体。二是按高标准、高起点来规划、建设和管理产业园区。三是积极引进国内外大企业集团、科研机构和高等院校来园区设立研发、教学和培训机构。四是在引进外资企业时，注意把吸引外来要素与本地特色优势结合起来，培养产业根植性。

拓宽融资投资渠道。在间接融资市场，支持符合条件的企业发行企业债券、中期票据、短期融资券；建立覆盖全市企业的征信体系，提高企业授信水平；探索推广政府再担保、企业互助融资、融资租赁、票据贷款等融资方式。在直接融资市场上，支持企业在海内外上市，鼓励企业资本运作。

在健全企业投资渠道方面，探索形成从天使、风投、创投、私募到产业基金的企业全生命周期的完整创业风险投资体系。借鉴各地经验，给予创业投资所得税率优惠；逐步完善佛山创投信息服务中介体系；引导各方资金设立产业创投基金，积极引进包括民营资本在内的战略投资

者。

吸引高层次人才。重点引进和造就一批能够突破产业核心关键技术、带动战略性新兴产业发展的领军人才、高层次科技人才、高级管理人才和创新科研团队。支持企业引进海外退休工程师。

加大实用型人才培训力度。构建中职、高职、普通高中、本科有效衔接的现代职教体系，探索建立企业和民间力量进入中等和高等职业培训市场的体制机制，探索与德国等职业培训强国开展师资和学员等方面交流合作。

提升政府服务效能。一是提高并联审批效率。二是大力推动政府购买服务，实现部分职能转移给社会组织和中介机构。三是建立健全重大项目协调会解决项目建设中的实际问题。四是加强投产。企业服务工作。

（二）中长期建议：凤凰涅槃

在成功抵御本轮国际金融危机冲击并实现转型发展后，在中长期应着手构建以装备制造、创意设计、新品研制、品牌营销等高端产业环节为主要载体的佛山产业经济活动，促进佛山占据华南乃至东亚产业网络的重要高端节点。

打造基于高端产业环节的生产贸易供应链。有机协调佛山凭借企业家、科技吸纳能力、具备一定技能的产业工人等生产要素在传统优势产业形成的生产效率竞争力，广州、深圳等其他城市和境外地区在关键技术、科技创新、资金融通等生产性服务方面的高端竞争力，以及清远等省内城市和中西部城市在土地、人力、环境等方面形成的比较优势。推动佛山与周边地区、珠江西岸与东岸、珠三角与周边省份、东部与中西部、境内与境外之间的货物、服务、资金、人员、信息等双向流动自由

化、便利化，显著降低佛山跨区域生产和贸易供应链的交易成本和制度成本，提升研产供销、上中下游、内贸外贸互联互通的一体化效率。

打造服务于高端产业环节的科技创新链。紧密结合佛山在装备制造和新品研制等高端产业环节发展需要，通过体制、机制和模式创新，形成企业、政府与境内外研究所、高校、金融机构等不同主体形成协同创新有效模式，打通从基础研究、应用研究、技术开发、产品开发、设计制造、规模生产直至市场营销服务用户需求的创新链条。同时，努力形成从天使、风投、创投、私募到产业基金的科技型企业创业阶段全生命周期的完整创业风险投资体系。

第十章 从佛山看金融服务实体经济发展的难点和焦点

本案例研究试图通过对佛山政府融资平台、融资性担保公司、小企业贷款成本、村镇银行发展和金融助推产业转型升级等的分析探讨佛山经济发展与金融结构深化[注]之间的关系。[注]

---

1. 截至2012年底，佛山共有各类银行业金融机构33家，其中8家为法人机构。全国5家大型商业银行和9家股份制银行均落户佛山，此外，佛山还有政策性银行（中国农业发展银行）1家、邮政储蓄银行1家、外资银行6家、农村最小金融机构7家、财务公司1家。与此同时，佛山市银行业资产总额达到11773亿元，各项贷款余额6395亿元。此外，佛山目前还有16家小额贷款公司，49家融资性担保机构，约50家股权投资机构。
2. 本案例之所以选择地方融资平台、信托公司、融资性担保公司、小企业贷款成本、村镇银行发展和金融助推产业转型升级等作为研究重点，主要在于有关这些方面的问题和矛盾既有显著的佛山特点，又在全国具有相当的共性。

一、改革开放以来佛山金融体系变迁

（一）改革开放以来我国金融体系改革发展历程回顾

1948年12月1日，中国人民银行正式组建成立，标志着我国社会主义金融事业的开端。到1952年国民经济恢复时期结束时，我国已经建立了以人民银行为核心、几家专业银行和其他金融机构并存的金融体系格局。其与高度集中的计划管理体制相适应，具有高度集中的“大一统”的特征，银行信贷计划纳入国家经济计划。这一“大一统”的金融体系便于政策贯彻和全局控制，但严重忽视市场的作用，不属于现代意义的金融体系。1978年，党的十一届三中全会确立了“把工作重点转移到现代化建设上来”的基本路线，由此拉开了改革开放的序幕。现代金融体系也开始逐步发展起来。

在金融体系构建方面，以1993年为界，其改革发展历程主要分为三个阶段：第一阶段（1979~1993年），金融体系逐步恢复，形成了现代金融体系的雏形。第二阶段（1994~2001年），属于金融体系的转轨过渡时期。第三阶段（2002年至今），属于现代金融体系健全发展阶段。

1.第一阶段（**1979~1993**年）：金融体系逐步恢复

1978年，第五届全国人大一次会议决定，人民银行从财政部独立，标志着我国金融体系开始恢复。1979年2月，农业银行恢复营业；1979年3月，主营外汇业务的中国银行从人民银行分离；1983年建设银行重建；1984年中国工商银行从中国人民银行分离；1986年，第一家以股份

制形式组建的商业银行——交通银行重新营业。至此，国有商业银行体系基本搭建。与此同时，其他形式的金融机构逐步发展起来。1980年，全国第一家城市信用社在河北省挂牌营业，随后各地城市信用社迅速普及，最高年份曾经超过5000家。而为适应乡镇企业迅速发展，农村信用社数量也快速增长，最高年份曾经超过3万家。1987年，第一家由企业集团发起设立的银行——中信实业银行宣告成立，同年，第一家由地方金融机构和企业共同出资设立的区域性商业银行——深圳发展银行开始营业。

在银行类金融机构快速发展的同时，信托投资公司、财务公司甚至投资基金等非银行金融机构也开始出现。1979年10月，我国第一家信托投资公司——中国国际信托投资公司成立。1981年4月，中国东方租赁有限公司成立，标志着融资租赁业开始进入中国金融体系。1987年，我国开始允许大型企业集团出资设立财务公司。

金融市场体系逐步发展起来。1981年，为弥补财政赤字，国库券恢复发行。1983年，为补充资金来源，一些国有银行发行了金融债券。从1984年开始，作为试点，一些企业和国家重大建设项目发行了类似企业债券形式的有价证券。1985年5月，沈阳市房地产公司向社会公开发行5年期企业债，成为改革开放后第一只有记载的企业券。特别是在1987年国务院颁布《企业债券管理暂行条例》后，企业债券快速扩大，品种主要包括国家重点建设债券和重点企业债券。1980年1月，我国第一只股票——抚顺红砖厂280万元股票由人民银行抚顺支行代理发行，其后的数年我国的股票市场都处于不规范、半公开状态，很多还具有民间集资性质，且融资规模很小，到1990年累计只有45.9亿元。随着1990年、1991年上海、深圳证券交易所相继挂牌，1991年全国证券交易自动报价系统启动，我国股票市场开始走上规范发展轨道。值得注意的是，从1981年开始，在江苏和浙江等地出现了一些“地下”资金拆借活动。

综观这期间我国的金融体系，无论是金融组织还是金融市场，尽管

逐步走向了多元化发展，但均具有浓厚的计划经济色彩，各类金融机构的管理和运作也几乎完全由政府主导，银行信贷规模、股票和债券发行规模等均受到政府的严格计划控制。

2.第二阶段（1994~2001年）：金融体系转轨过渡

1994年以后，中共中央明确提出了建设社会主义市场经济体制的目标，金融体制也进入全面深化改革的重要时期，我国金融体系在已有的基础上继续发展，并初步建立起社会主义市场金融体制的基本框架。

1993年12月25日，国务院作出《关于金融体制改革的决定》，明确提出，建立政策性金融与商业性金融分离，以国有商业银行为主体、多种金融机构保存的金融组织体系；建立统一开放、有序竞争、严格管理的金融市场体系。

1994年3~4月，开发银行、进出口银行和农业发展银行相继成立，标志着我国政策性金融体系基本建立。与此同时，原工、农、中、建四大国有专业银行正式定位于商业银行，不再承担政策性金融职能。1995年9月，国务院发布《关于组建城市合作银行的通知》，决定自1995年开始在城市信用社基础上撤并组建城市合作银行。1996年8月，国务院发布《关于农村金融体制改革的决定》，要求将农村信用社逐步改为由农民入股、主要为入股社员服务的合作金融组织。1997年11月，第一次全国金融工作会议召开，中央决定成立四大国有资产管理公司以处置四大国有商业银行的不良资产，同时决定取消对国有独资商业银行贷款规模控制，实行资产负债比例管理。

在金融市场体系建设方面，1995年8月，国家正式停止一切场外债券市场，证券交易所成为中国唯一合法的债券交易市场。到1997年6月，银行间债券市场成立，债券市场就此成为两市分立的状态。1998年，第二大信托投资公司——广东国际信托投资公司宣布破产，1999年4月，信托业开始了自20世纪80年代以来的第五次清理整顿，信托市场

由此进入持续近3年的停顿状态。1999年7月，《证券法》正式实施，确立了我国证券市场活动的基本规则，对保护投资者合法权益、保障证券市场健康发展发挥了重要作用。

总之，经过几年的转轨发展和改革探索，适应社会主义市场经济发展需要的以中央银行为领导、政策性金融和商业性金融相分离，以国有独资商业银行为主体、多种金融机构并存的现代金融体系开始确立。

3.第三阶段（2002年至今）：现代金融体系健全稳定发展

2001年底中国加入世界贸易组织，由此加速了全面融入全球经济和构建现代金融体系的进程。

2002年2月，全国第二次金融工作会议召开，拉开了国有商业银行按照现代金融企业进行股份制改造和IPO的序幕。从2005年10月建设银行在香港联交所上市。至今，全国国有16家商业银行实现上市，包括5大国有商业银行以及其他11家股份制商业银行和地方商业银行。

金融组织体系大发展。2001年10月，《信托法》正式实施，2002年6月，人民银行颁布经修订后的《信托投资公司管理办法》，同年7月，《信托投资公司资金信托管理暂行办法》正式实施。自此，信托业形成了“一法两规”的管理模式，步入了快速发展轨道。截至2013年第一季度，我国信托业管理资产总规模达到8.73万亿元。

为解决中小企业融资难、担保难的问题，我国从1999年开始支持融资担保体系建设。在相关政策推动下，各地组建了大量融资性担保机构，最高年份企业总数超过5000家。2006年3月，《创业投资企业管理暂行办法》开始实施，2007年2月财政部、国家税务总局联合发布《关于促进创业投资企业发展有关税收政策的通知》。自此，我国创业风险投资业和股权投资业步入了快速发展轨道，特别是从2009年开始，各类

人民币风险投资基金和私募股权投资基金数量快速增长。

为支持“三农”发展，近年来国家还鼓励和支持发展适合农村需求特点的多种所有制金融组织，积极培育发展多种形式的小额信贷公司、村镇银行、农商行、农村资金互助社等新型农村地区金融组织。2007年2月8日，首家村镇银行——四川仪陇惠民村镇银行获准开业。截至2012年9月底，全国村镇银行总数达到799家，资产总额3190亿元，贷款余额1782亿元。截至2013年第一季度，全国小额贷款公司总数则达到6555家，贷款余额6357亿元。

在金融市场建设方面，这期间国债、企业债、金融债等多层次的债券市场特别是企业债券获得跨越式发展。我国企业债券发行规模长期处于严格计划令性控制下，发行条件苛刻、债券品种少，还要经过国家发改委等有关部门的严格审批。2002~2004年，全国企业债券融资规模分别只有367亿元、499亿元、467亿元。2005年，人民银行出台《短期融资券管理办法》，2008年又出台了《银行间债券市场非金融企业债务融资工具管理办法》，从而开启了非金融企业从银行间债券市场直接融资渠道。自此，我国债券市场融资规模迅速扩张。到2012年则达到22498亿元（见表10-1）。与此同时，我国企业债券品种也不断创新，目前已经涵盖企业债、公司债、短期融资券、中期票据、超短期融资券、集合债（票据）以及中小企业私募债等多品种。

这期间，我国金融体系改革发展的最大成果是大大拓展了实体经济的融资渠道和融资方式，有力地推动了直接融资地位的上升，减轻了对银行间接融资的依赖。到2012年，我国实体经济的直接融资[注]占社会融资总量的比重从2002年的不足5%上升到15%以上，平均每年提高约1个百分点，而银行贷款（包括人民币贷款和外币贷款）占比则从2002年的高达95%快速下降到2012年的不足60%（见表10-1）。

表10-1 自2002年以来社会融资规模 单位：亿元

年份	社会融资规模	其中：						
		人民币贷款	外币贷款	委托贷款	信托贷款	未贴现银行承兑汇票	企业债券	非金融企业境内股票融资
2002	20 112	18 475	731	175	—	–695	367	628
2003	34 113	27 652	2 285	601	—	2 010	499	559
2004	28 629	22 673	1 381	3 118	—	–290	467	673
2005	30 008	23 544	1 415	1 961	—	24	2 010	339
2006	42 696	31 523	1 459	2 695	825	1 500	2 310	1 536
2007	59 663	36 323	3 864	3 371	1 702	6 701	2 284	4 333
2008	69 802	49 041	1 947	4 262	3 144	1 064	5 523	3 324
2009	139 104	95 942	9 265	6 780	4 364	4 606	12 367	3 350
2010	140 191	79 451	4 855	8 748	3 865	23 346	11 063	5 786
2011	128 286	74 715	5 712	12 962	2 034	10 271	13 658	4 377
2012	157 606	82 035	9 163	12 837	12 888	10 498	22 498	2 508

资料来源：中国人民银行《中国货币政策执行报告》（2012年第四季度）

总的来看，我国30年的金融体系改革发展历程，基本遵循了以市场化为导向的、渐进化的改革思路，改革的主要成就体现在从整体上突破了传统的计划金融体制模式，基本建立起一个符合现代市场经济要求的、相对健全完善的现代金融体系。

（二）改革开放以来佛山金融体系的变迁

改革开放初期，佛山金融体系发展近乎空白。伴随着国家金融改革发展历程，佛山金融体系也处于不断改革完善中，各种金融组织数量不断增加。

1984年，佛山只有央行、工行、农行、中行、建行5家金融机构，全部存款余额只有25亿元。从20世纪80年代中后期到90年代初期，邮政储蓄局、城市信用社、农村信用社和信托投资公司等机构陆续设立。1994年，国家实施金融体制改革后，农发行和交通银行入驻佛山。到1998年，全市共有各类银行类机构24家。其中，银行9家、邮政储蓄1家、城市信用社9家、农村信用联社5家。非银行类机构4家。其中，信托投资公司3家、财务公司1家。各项存款1646亿元，贷款余额合计1452亿元。

21世纪以来，按照国家金融改革开放相关要求，佛山通过清理、重建、引进、新设等方式，进一步加强金融组织体系建设。先后有光大、民生、浦发3家股份制银行入驻。“十一五”规划以来，佛山还引入了汇丰、东亚、恒生、永亨、渣打和南洋6家外资银行。近两年，佛山相继引入了华夏银行和南粤、广州、东莞3家市外城市商业银行。到2012年末，佛山辖内有政策性银行（农发行）1家、大型银行5家、股份制银行9家、邮储银行1家、城市商业银行3家、外资银行6家、农村中小金融机构7家、财务公司1家，共33家。其中，8家为本地法人机构。银行业总资产超过1.1万亿元，各项存款余额近1万亿元，各项贷款余额超过6000亿元。近年来，佛山按照国家有关加强中小企业、“三农”金融服务的相关政策和要求，大力加强非银行类机构建设，先后设立了16家小额贷款公司，49家融资性担保机构（本地注册34家，引进外地15家），以及超过120家股权投资机构（其中广东金融高新技术服务区引进了72家创投机构和16家管理企业，募集资金135亿元）。

在着力健全金融组织体系的同时，佛山通过积极利用国家金融市场改革发展的相关政策，积极开拓来源融资渠道，扩大融资总量，为实体经济发展服务。在利用股票市场方面，早在1993年4月，佛山的盈天医药集团有限公司在香港主板上市，最早在国内上市的企业则是广东美的电器股份有限公司（1993年11月），至今佛山共37家企业在上海和深圳交易所以及香港、伦敦、新加坡等海外市场上市，IPO以及再融资总额超过600亿元。在利用债券市场方面，佛山也取得了较突出的进展。佛山通过银行间债券市场发行了多期短期融资券、中期票据和集合票据，融资总额达到216亿元。

总之，改革开放30多年来，伴随国家金融体系改革发展历程，佛山金融体系相应地发生了巨大变革，金融组织体系不断健全完善，金融市场不断拓展，尤其是大量地方法人金融机构和非银行金融机构的创设和积极利用国际国内资本市场融资，大大增强了佛山金融服务于实体经济发展的能力。

---

1. 包括非金融企业债券和非金融企业境内股票融资。

二、地方政府融资平台何去何从

尽管在提供公共品尤其是基础设施和民生工程建设中具有巨大的投融资需求，但由于受《预算法》和《担保法》的约束，地方政府不得直接或间接从金融市场融资，作为替代或变通方式。目前，地方政府除财政性资金外的融资来源主要为：一是由所属部门和事业单位融资，如医院、学校直接从银行贷款；二是转贷国际金融组织贷款和外国政府贷款；三是搭建融资平台并通过融资平台从银行贷款或发行企业债融资。从全国各地区汇总情况看，融资平台的融资规模最大，占地方政府债务余额的50%左右[注]，说明融资平台成为当前地方政府从金融市场筹措建设资金的主要载体和枢纽。

1992年，上海城市建设投资开发总公司成立，这是我国地方政府融资平台的雏形，标志着我国地方政府投融资平台作为地方基础设施和民生工程建设的重要力量开始登上历史舞台。而我国第一个真正意义上的地方政府融资平台，产生于1998年。当年，国家开发银行与安徽省芜湖市政府所属融资平台——芜湖市建设投资公司签订了第一笔城市基础设施项目统借统还打捆贷款。此后，其他地区也陆续组建类似性质的地方政府融资平台并大规模从金融市场筹措建设资金。至2009年，为应对国际金融危机的不利影响，扩大内需特别是投资需求以“保增长”，几乎全国所有的省、市、县级政府都搭建了融资平台并在宽松货币政策刺激下大量从银行获得贷款。

从近20年来我国金融体制改革和地方政府投融资体制改革历程看，地方政府融资平台产生具有必然性（见专栏10-1）。地方融资平台是在投融资体制尤其是地方政府投融资体制改革不到位、地方政府投资资金缺口大、基础设施和民生工程建设面临严重资金瓶颈的背景下，为了加

快基础设施和民生工程建设，将主要依赖政府财政性资金供给转为从金融市场融资的一种制度创新。

专栏10-1

我国地方政府融资平台产生的必然性

第一，我国是单一制国家，1994年分税制改革虽然明确了中央和地方政府相关财权和事权的划分，特别是相关投融资体制改革文件还对中央和地方政府的投资事权分工进行了进一步划分，但从总体上看，我国中央与地方政府间事权范围不明晰、事权与财权不对称的矛盾没有完全解决，地方政府实际承担的投资事权范围远超出其财权。地方各级政府可用于经济建设尤其是基础设施和民生工程投资的财力非常有限。在投资事权和财权不匹配的情况下，为完成相应的投资事权，也为追求地方自身经济发展业绩，难免寻求地方财政收入之外的投资资金来源。

第二，1994年金融体制改革后，政府参与投融资活动的形式发生重大改变，以市场化为导向的政府投资主体——投资控股型公司和融资供给主体——银行（包括商业银行和政策性银行）开始出现并实现了有机分离，从而改变了此前由政府直接同时承担投资主体、融资供给主体的状况。这标志着，传统计划经济体制下投资建设领域所缺失的市场化融资机制的逐步产生和投融资（供需）市场的逐步发展。尤其应注意的是，国家开发银行服务于基础设施、基础产业、支柱产业发展的宗旨，与各级地方政府的投资事权高度契合，再加上国家开发银行缺少市县级分支机构，需要通过“批发”方式为市县“两基一支”项目融资，国家开发银行推动地方政府融资平台公司发展的始作俑者有其必然性。

第三，改革开放前20年间，各地方政府成立的大量信托投资公司在相当程度上扮演了为地方政府融资的角色，但是在经历前后五次清理整顿尤其是第五次清理整顿后，到20世纪90年代末，不仅数量大量减少，而且业务性质逐步转型为真正意义上的信托业务，为

地方政府融资的功能基本丧失了。地方政府需要寻求其他融资载体或渠道。

第四，最重要的是，1994年3月《预算法》和1995年6月《担保法》的相继出台制约了地方政府的融资来源。《预算法》规定了地方政府不能发行债券，同时不能出现预算赤字，而《担保法》规定地方政府不得向银行等金融机构提供担保。两部法律的相继出台，实际上切断了地方政府从金融市场融通资金的桥梁，也反过来促使了地方政府更加需要借助投融资体制创新来拓展建设资金来源。这也是地方政府积极发展投融资平台最初始的动机。实际上，地方政府即使不组建融资平台公司从金融市场筹措投资建设资金，在巨大基础设施和民生工程投资需求推动下也必然会通过其他变通甚至违法违规方式筹措资金。

第五，自2009年以来，为应对国际金融危机的不利影响，经过国务院特批，由财政部代发地方政府债券，年度总规模为2000亿~3500亿元。从发展趋势看，省级地方政府发行（或由财政部代理发行）债券完全可能实现“常态化”且发行规模还将不断扩大，但市、县两级政府仍然不能直接从金融市场融资，还需要通过融资平台筹措建设资金。

从佛山全市情况看，目前市、区两级政府共约有20家融资平台公司。按照政府层级划分，有市级融资平台公司，如佛山市轨道交通发展有限公司、佛山市公用事业管理局、佛山市路桥建设有限公司；有属于区级层面的平台公司，如佛山市南海区市政管理局、佛山市三水区土地储备中心、佛山市禅城区汾江建设投资有限公司；此外，还有城市新区或产业园区层面的，如佛山禅城水乡新城开发建设有限公司、佛山市三水中心科技工业园发展有限公司、佛山市高明区西江新城建设开发有限公司。从融资平台的机构性质看，主要为国有独资公司，也有的属于政府所属事业单位性质，如佛山市禅城区土地储备中心，甚至还有的属于政府特设机构性质的，如佛山市公用事业管理局、佛山市南海区市政管

理局。从行业领域看，佛山市的融资平台公司主要集中在城市基础设施、产业园区开发、交通运输、国有土地储备以及水利和社会事业等领域，从业务范围看，有的属于综合开发性质的融资平台，涉及多个行业领域，但大多数属于行业性的融资平台，基本只是从事单个行业领域的融资、投资业务。从融资来源看，佛山市的融资平台公司以银行贷款为主。近2~3年也逐渐开拓了企业债、中期票据、短期融资券等直接融资方式。如佛山市公用事业控股有限公司于2011年11月发行了规模为8亿元的企业债。

从贷款担保方式看，2010年以前，政府融资平台贷款大量采取政府担保或者还款兜底的方式。其主要做法为，政府向贷款银行书面承诺将还贷资金纳入财政专项拨款，同时还款计划还经过人大审议通过。2010年以来，按照《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）以及中国银监会等有关部门的要求，佛山市各有关银行积极加大担保整改力度，追加合法有效抵质押品。目前佛山市绝大多数融资平台贷款的担保方式主要为土地使用权抵押和收益（收费）权质押方式，少数还采取了非融资平台性质的第三方保证担保方式，还有部分贷款采取了信用担保方式。

从佛山市的工商银行、农业银行、中国银行、建设银行、招商银行和兴业银行等主要商业银行的调研情况看，政府融资平台的债务风险情况总体上是可控的，还本付息正常，贷款分类均为正常类。

然而，按照国家现有法律法规和相关监管政策要求，未来佛山融资平台规范、可持续发展仍然面临一些突出问题和矛盾。

第一，如何在金融风险防范和金融支持地方基础设施和民生工程建设之间寻求平衡？现有的监管政策似乎过于强调金融风险防范，“降旧控新”导致近几年佛山各融资平台贷款总规模下降。2010年底，建设银行佛山分行的融资平台贷款余额为115亿元，到2013年2月底大幅度降至95亿元，降低了20亿元，降幅为18%。该分行纳入银监部门监管的17个

融资平台中仅有佛山市轨道交通发展有限公司一家的贷款余额有所增长，其余全部持平或下降。在城镇化、工业化快速发展背景下的地方基础设施和民生工程建设资金需求依然强劲，二者之间存在明显的冲突。融资平台既缺乏再融资功能，又需要承担政府交办的建设任务，普遍感到资金压力很大。

第二，地方融资平台为何不能为公益性项目贷款？按照现行融资平台监管要求，融资平台不能为公益性项目贷款，公益性项目的建设资金只能通过地方政府财政性收入（包括一般预算收入、政府性基金收入和上级政府专项转移支付资金等）解决，且2010年前已经产生的公益性项目贷款要明确落实还款来源。现实情况是，经营性项目对国有企业甚至民营企业和外资都具有一定的吸引力，公益性项目和准公益性项目则基本难以吸引各类企业尤其是民营企业和外商投资。地方政府恰恰是因为缺钱投资建设公益性项目和准公益性项目才需要通过融资平台筹措资金，二者之间现行融资平台监管政策显然存在矛盾。地方融资平台尽管很多存在责权利不清、管理不规范和债务监管不严等问题，但开启了地方政府从金融市场融资的“前门”，在很大程度上也堵住了地方政府更加不规范甚至违规违法的“后门”。如果地方政府通过融资平台为公益性项目融资的“前门”被堵死了，地方政府难免又要设法开辟一些更为不规范甚至违法违规的“后门”来筹措资金。最近1~2年间，有关媒体曝光的一些具有强制贷款或集资性质的政信合作模式在很大程度上印证了各种“后门”的产生。

第三，“打捆”贷款需要绝对禁止吗？这是一个与上述问题紧密相关的问题。实践中，如果一个公益性项目与经营性项目既无资产关联，也无效益关联，如一个公益性博物馆项目和一个经营性收费公路项目显然是完全相互独立的两个项目，作为一个打捆项目同时贷款无疑是不合适的。然而，如果一个公益性项目在资产上与经营性项目紧密关联、不可分割，或者公益性项目建设是经营性项目存在的前提，那么二者应作为一个打捆项目建设。比如，城市河道综合整治项目就应该是河道整治项

目和相关土地开发项目作为一个完整的“打捆”项目。因为如果没有河道整治，土地开发将无从谈起。此外，如果一个公益性项目直接影响甚至决定经营性项目财务效益的大小，则二者也完全可以作为一个打捆项目。比如，城市道路建设项目与沿线特定房地产开发项目，后者的开发价值和财务效益与前者关联度很高；又如，经营性收费公路项目与相连的城市道路建设项目，后者对前者的车流量和财务效益也紧密相关。实践中，很多资产和效益紧密相关的公益性项目和经营性项目往往只有“打捆”成一个项目，才具备更好实施市场化运作包括从金融市场融资的基础条件。例如，公益性河道整治项目与相关土地开发项目“打捆”后，既具备了市场化融资的基础，甚至还有可能吸引民间资本参与投资。

第四，融资平台贷款一定要落实合法有效担保吗？按照有关规定，地方政府对融资平台贷款出具的任何直接或间接的担保都是“不合法”的，如“安慰函”、还贷承诺函和地方人大对还贷计划作出的决议等。从佛山情况看，尽管经过3年的整改，但仍然还有不少融资平台贷款采取上述政府担保或承诺还贷等“不合法”的方式。实践中，地方政府认为承诺函和人大决议等方式有很强的行政约束力，体现了地方政府的信用，而且地方财力会不断增强，还贷意愿和还款记录也一直良好，因而没有必要再增加其他所谓的合法有效抵押品。此外，融资平台贷款主要用于基础设施和民生工程建设，往往资金规模较大、贷款期限长，寻求相应的抵质押品往往非常困难甚至根本无法实现。从佛山有关银行的融资平台贷款调研情况看，采取政府担保或承诺还贷等方式的贷款都属于正常类的，并没有出现违约问题。总之，有关部门要求对融资平台贷款落实合法有效担保，不仅不是十分必要的，而且实践中往往难以落实。对贷款银行而言，恐怕也没有比地方政府信用更可靠的担保品。至于如何评估地方政府的信用、防范地方政府可能出现的违约或不承担担保责任的行为，则最好交由银行自主决定，有关监管政策最好不要“越俎代庖”。

第五，融资平台贷款能转化为一般公司类贷款吗？按照有关监管政策规定，只有整改为一般公司类贷款后的融资平台贷款才可以跳出融资平台监管范畴并进行再融资。尽管该政策有助于控制融资平台贷款规模的增长和缓释融资平台债务风险，其不利影响也比较明显。目前，有关部门制定的整改为一般公司类贷款的条件似乎过于苛刻，过于强调银行的贷款风险防范，且抹杀了不同银行对融资平台贷款风险的管控能力。实际上，即使是对同一融资平台贷款，由于现金流建设和信用担保结构安排的不同，不同银行面临的风险并不完全相同甚至差异很大。特别是，如此苛刻的条件，更意味着能够整改为一般公司类贷款的，贷款风险近乎为“零”，银行几乎可以不承担风险。这显然不符合银行经营应有的商业原则，也有违一般经济规律。另外，由于转化为一般公司类贷款的门槛过高，且需要各贷款银行一致同意，不同银行风险管控能力的差异在相当大程度上被抹杀，从而导致管理水平高、贷款风险管控能力强的银行很可能被迫无法扩大对融资平台的贷款规模。这无疑是对风险管理水平高的银行发展的一种制约。实践中，佛山大量的融资平台贷款之所以没有转化为一般公司类贷款，融资平台也因此不能进行再融资，主要原因在于融资平台本身就是一种特殊目的机构，宗旨就是为地方政府事权范围内的公益性或准公益性项目融资，其贷款本身隐含着地方政府信用（如隐性担保、运营补贴和还贷兜底等）甚至需要地方政府承担还贷责任，要满足转化为一般公司类贷款的苛刻条件谈何容易？从另一方面来看，如果融资平台贷款能够转化为一般公司类贷款，那么当初在进行相关项目投融资模式设计时地方政府又何必通过融资平台来融资，而不直接引入社会资本呢？

第六，现行政策是否过于注重金融风险管控而相对忽视财政风险？现行有关融资平台政策措施从总量上管控住了融资平台的债务规模及其蕴藏的潜在金融风险，但显然也存在这样的政策意图：地方政府如果想要通过融资平台获得更多的贷款则必须先设法“救助”融资平台，也就是先设法将融资平台贷款转为一般公司类贷款。对地方政府而言，将融资平台贷款转化为一般公司类贷款的措施主要包括注入经营性资产和地方

财政代为偿还贷款等。由于地方政府可以动员的经营性资产相对有限，实践中往往只能采取财政代偿的方式。融资平台本应是地方政府融通资金的桥梁枢纽，也有可能成为地方政府债务风险的“防火墙”。然而，如果过于注重金融风险管控，有可能导致将银行本应该承担或分摊的部分贷款风险转嫁给地方财政，从而进一步导致在缓慢释放金融风险的同时逐步形成地方财政风险。如何在金融风险管控与地方财政风险管控之间寻求平衡，是下一步融资平台监管政策设计时应该充分考虑的。

---

1. 根据审计署调查，地方政府或其授权的举债主体不仅包括融资平台公司，还包括地方政府部门和机构、经费补助事业单位以及市政公用事业单位等，如地方公路管理局、高等院校甚至高中等。到2010年底这些举债主体的债务总额中，政府负有偿还责任的债务额为37110亿元，其中融资平台公司的债务为31375亿元，占46.8%。也就是说，地方政府的债务中接近一半是通过融资平台公司筹借的，其余是由其他主体筹借的。

三、中小企业融资性担保公司存在什么问题

中小企业与银行之间存在严重的信息不对称，企业自身又无法提供足够的抵押品有效显示自身的信用水平。尽管信息不对称在银行与各类企业之间均普遍存在，但大企业可以通过提供足够的抵押品来显示自身信用水平，而中小企业通常不具备这样的条件。于是信贷市场上就出现了众所周知的中小企业信贷配给现象，即中小企业即使愿意支付更高利率，也依然无法得到贷款。在此背景下，我国从20世纪90年代末开始探索通过设立担保资金和组建专业化融资担保机构等方式以帮助中小企业解决融资难特别是贷款难的问题。

1999年原国家经贸委下发了《关于建立中小企业信用担保体系试点的指导意见》（国经贸中小企〔1999〕540号），首次明确提出建立中小企业信用担保体系。2000年8月，国务院办公厅转发了原国家经贸委《关于鼓励和促进中小企业发展若干政策意见的通知》（国办发〔2000〕59号），要求加快建立以中小企业特别是科技型中小企业为主要服务对象的中央、省、地（市）信用担保体系。中国人民银行下发《关于加强和改善对小企业金融服务的指导意见》，要求商业银行为中小企业担保体系的建立提供服务和支持。

在政策推动下，全国各地纷纷成立了专门的融资担保机构。2003年开始实施的《中小企业促进法》明确规定“县级以上人民政府和有关部门应当推进和组织建立中小企业信用担保体系，推动对中小企业的信用担保，为中小企业融资创造条件”。以此为契机，我国中小企业融资担保体系建设进入快速发展阶段。2003年全国各类担保机构数量为966

家，到2009年快速增长到5547家，增长5倍多。

在数量迅速扩张的同时，一些担保机构出现高息违规放贷、非法集资和从事高风险投资业务等严重问题，整个担保业的系统性风险逐渐暴露，商业银行也对融资担保业的经营和诚信产生了质疑和不信任感。为此，2010年中国银监会、国家发改委、工信部等七部委联合发布《融资性担保公司管理暂行办法》（银监会令2010年第3号），对融资性担保公司从准入、业务范围和经营规则等方面作出了明确规定，同时有关部门还出台了一系列配套政策措施，对担保行业进行全面的规范整顿。

佛山市的融资性担保机构绝大多数成立于2003年前后。在经过2010年的清理整顿之后，佛山市目前共有49家融资性担保机构（其中法人机构34家，分支机构15家），均为民营控股企业（其中含有部分国有股份的企业2家）。2010年以来，担保企业总数超过3000户，累计担保额超过200亿元。从调研情况看，近几年佛山市担保业总体运营良好、风险可控，对佛山中小企业融资和发展发挥了积极作用，实践中也没有发现温州、鄂尔多斯、安阳等地以及中担投资信用有限公司、华鼎担保有限公司等因违规经营导致资金链断裂问题。然而，佛山市担保业发展仍然存在一些深层次问题和制约因素。

第一，以市场化为导向的融资担保业务可能不存在长期发展空间。现代信用担保业发端于瑞士，“二战”以后发展迅速，融资担保更是曾经作为信用担保机构的主业。然而经过几十年的发展和演变，欧美目前大量存在的商业性担保机构并不是融资担保为主业，其主业逐步转为工程担保和诉讼担保和海关事务担保等，甚至可以说基本放弃了融资担保业务。与此相对应的是，一些发达国家普遍建立了不以盈利为主要目的的政策性融资担保体系。如美国的中小企业管理局（SBA）、日本的信用保证协会（CGCs）、我国台湾地区的中小企业信用保证基金等。在我国尤其是在佛山这样的全国性制造业基地，融资担保业务之所以存在巨大需求，根本原因在于金融市场体系没有充分发展、地方中小金融机构

相对缺乏以及商业银行信贷产品缺失。但是，从长期看，以盈利为主要目的、以融资担保为主营业务的担保机构发展空间需要引起高度重视。

第二，佛山缺乏真正意义上的政策性担保机构。近年来，佛山各级政府十分重视融资性担保业务对于缓解中小企业融资难的重要作用，除了增加对融资性担保公司的财政性资金补贴外，还与民间资本合资设立了两个融资性担保公司。在实践中，这两个具有国资股份的担保机构完全按照市场化运作，并没有发挥政策性作用和功能。主要表现在两个方面：一是担保费率没有体现出政策性，而是与完全民营的担保公司完全一致，这显然不利于降低中小企业融资成本；二是其由民间资本控股，以追求盈利为主要目的。

第三，佛山现有商业化的融资性担保机构缺乏可持续的盈利模式。2010年国家七部委加强对融资担保业的监管后，融资性担保机构的盈利模式受到很大抑制，盈利空间非常有限。以佛山一家注册资本1亿元、员工20人左右的担保公司为例，按照资本成本10%、担保费3%计算，假如没有发生代偿损失，放大倍数最少要做到4倍，才能维持盈亏平衡。即使20%的对外投资业务可以获得15%的收益，融资担保业务至少也需要做到3倍。这意味着，即使不发生代偿损失，融资性担保公司的担保业务要做到5倍或以上，公司才能获得一定利润。而目前佛山现有47家融资性担保公司的平均放大倍数只有3.4倍，达到4倍的公司不超过6家，超过5倍以上的只有1~2家。实践中，尽管国家规定融资性担保公司的担保额度可以达到10倍，但商业银行出于担保公司代偿能力的考虑，对一家担保公司一般只允许达到5倍。显然，佛山市目前的融资性担保公司缺乏长期可持续的盈利模式。

第四，融资性担保机构违规经营问题难以根除。限于上述盈利模式，现有佛山市绝大多数融资性担保公司不仅不能保证获得一定的收益，而且“理应”陷入亏损境地。值得注意的是，融资性担保公司与生产经营企业不同，也有别于商业银行和贷款公司，融资担保业务并不真正

需要“花钱”。除去银行保证金和按照国家有关规定不超过净资产20%的对外投资外，担保公司的银行账户上会有大量资金积淀。也就是说，担保公司一方面积淀大量资金，一方面又难免陷入亏损境地。这是实践中担保公司违规甚至非法经营的最根本原因，违规经营反而应该是担保公司的“理性”选择。显然，现有融资性担保制度在有关公司业务范围和对外投资比例等顶层设计中存在严重缺陷。

第五，我国的银行担保风险分担机制不健全。目前融资性担保公司在与商业银行的合作中处于非常弱势的地位，其合作方式并不平等。突出表现是：商业银行普遍向融资担保公司收取10%~20%的保证金，却几乎所有代偿损失均由融资担保公司独自承担。这在实践中难免引发商业银行信贷风险管理的不作为甚至道德风险，导致商业银行放松贷前审查和贷后管理。而我国现有法律法规也没有明确提出并合理划分银担双方的风险分担责任。这与美国和日本等政策性担保机制比较健全的国家的做法存在很大差异。美国中小企业管理局（SBA）为防范贷款机构的道德风险，明确规定银行必须承担一定比例的代偿损失，15万美元及其以下的贷款担保率不超过85%，15万美元以上的贷款担保率不超过75%，最高担保贷款额度为500万美元。在日本，各地中小企业信用保证协会（CGCs）对中小企业贷款项目的担保比例也仅仅为70%~80%。

四、中小企业贷款成本难以承受之高

近年来，为支持中小企业发展，解决中小企业融资难的问题，我国有关部门出台了一系列的政策措施，如要求商业银行建立中小企业专营机构，要求商业银行对小企业贷款实现“两个不低于”（即对小企业贷款投放增速不低于全部贷款增速，增量不低于上年），提高中小企业贷款不良容忍度，发生不良贷款时实行尽职免责的原则，鼓励各银行金融机构开发适合小企业需要的信贷产品，等等。从2008年以来小企业信贷统计数据看，银行金融机构已连续几年实现了“两个不低于”的目标，表明其对小企业的金融支持力度大大增强。然而在小企业贷款规模持续较快增长、越来越多企业获得贷款的同时，贷款利率太高却成为小企业难以承受之痛。

从对佛山市若干中小企业的调研情况看，目前各主要商业银行对小企业贷款利率一般比同期基准利率要高20%~30%，如果加上评估费、担保费和一些隐性成本（如请客吃饭、被强制性要求购买理财产品甚至行贿）等，小企业贷款综合成本普遍超过10%。另外，佛山市中小企业局2011年针对106家中小企业贷款的问卷调查显示，2009年和2010年贷款利率在基准利率基础上上浮10%及以上的企业比例分别达到51%和60%。尤其是在信贷规模趋紧时，银行金融机构贷款利率水平普遍在基准利率的1.3倍以上。

与此同时，小额贷款公司和村镇银行等国家近几年鼓励、支持发展的新型金融机构的贷款利率比商业银行还要高一些。人民银行佛山支行的一项分析表明，佛山市两个村镇银行2012年贷款加权平均贷款利率为8%左右，而小额贷款公司的贷款利率还高得多。以禅城集成小额贷款公司和顺德欧浦小额贷款公司为例，截至2012年底，两公司加权平均贷

款利率分别达到20.02%和13.42%。

诚然，国内商业银行、小额贷款公司和村镇银行等各类金融机构可以列出一大堆理由解释中小企业贷款利率需要比大企业、大项目高。如从贷款供应方面看，对小企业贷款供应的管理成本比较高，一笔小额贷款的管理成本与一笔大数百倍的贷款相差无几；中小企业缺乏有效的抵质押品，信用比较低；小额贷款的坏账比例往往比较高，不良贷款率要大大超过大企业贷款，所以贷款利率理应比较高。从世界范围看，这也是客观现象。

值得注意的是，佛山调研访谈的中小企业普遍反映：在当前宏观经济下行的大背景下，企业效益普遍不好，销售利润率往往只有几个百分点、近乎于微利，因而目前贷款利率太高，企业难以承受。上述佛山市中小企业局的问卷调查还表明，佛山市中小企业自认为能承受的贷款利率较低，61%的企业只能承受基准利率及低于基准利率，只能承受基准利率1.3倍以下利率的达到95%（见图10-1）。这与佛山金融机构实际提供的贷款利率水平存在相当大的落差。

相对于不能获得银行贷款等外部融资支持的企业而言，获得银行贷款的中小企业是幸运的。考虑到目前银行等金融机构对中小企业融资的条件过于苛刻，绝大多数中小企业根本无法或很难达到信用贷款的评级要求，难以提供金融机构认可、足额的抵质押品或第三方担保，故能够满足上述条件并获得贷款的企业，无疑也算是经营效益较好的。从这方面看，银行等金融机构贷款无疑“嫌贫爱富”。

总之，从佛山调研情况看，得不到贷款的中小企业说银行等金融机构只会“锦上添花”，而获得贷款的中小企业则感觉“成本太高”，好像在给银行等金融机构“打工”，成为佛山小企业融资现状的真实写照。

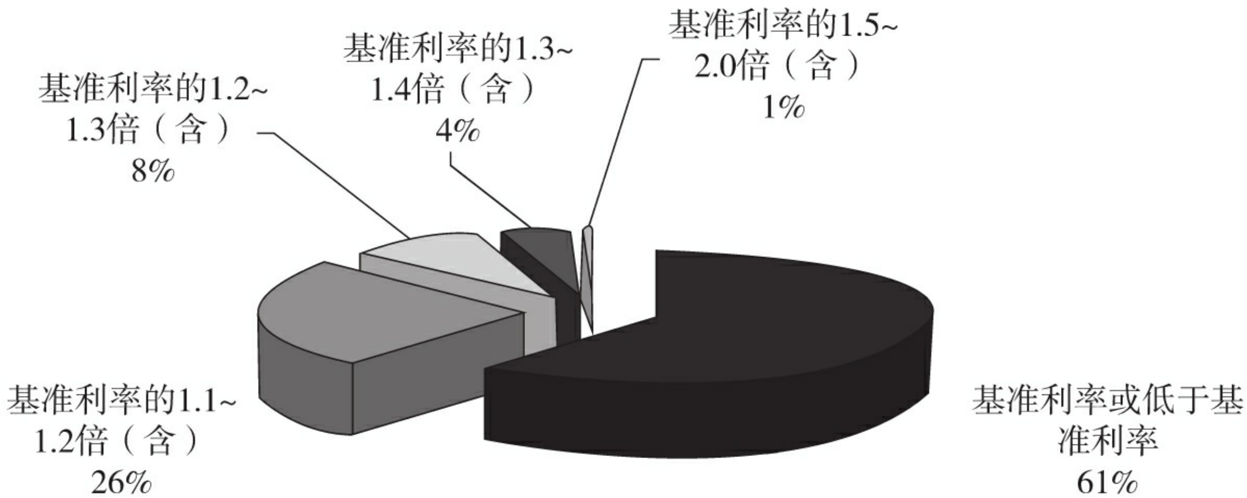


图10−1 佛山中小企业能承受的利率水平占比

资料来源：佛山市中小企业局，2011年4月

鉴于中小企业所固有的资产规模小、管理不规范、市场稳定性差、资信等级不高等客观因素，实现中小企业贷款利率与大型企业完全接轨是不现实的。面对中小企业对贷款利率的期望与现实之间的巨大落差，佛山的解决之道何在？

德国、日本等发达国家的经验和做法值得佛山借鉴。

在德国共有中小企业370万家，约占德国企业总数的95%、GDP的75%、就业人数的78%、税收的70%，成为德国市场经济中最活跃的主体。德国的政策性银行体系较为发达（除国家层面的政策性银行，如德国复兴信贷银行、德国出口信贷银行、德国农业银行外，16个州中有11个州还设立各自的政策性银行）。在缓解中小企业融资难方面，德国特别注重发挥政策性银行的作用。政策性金融机构由政府创立、参股或提供信用保证，所从事的融资活动，不以盈利为目的，而是为了贯彻政府社会经济发展政策意图。德国政策性银行体系的主要职责之一是以较低的利率向中小企业发放贷款。

日本对中小企业的贷款援助以政府设立的专门的金融机构为主，主要有“中小企业金融公库”“国民金融公库”“商工组合中央金库”“环境卫生金融公库”等。这些金融机构向中小企业提供低于市场利率2~3个百分点的较长期的优惠贷款。

除德国和日本外，还有很多国家也通过设立专业金融机构对中小企业提供信贷支持。如法国的中小企业设备贷款银行、加拿大的联邦企业发展银行、韩国的中小企业银行等，都是政府设立的专门支持中小企业融资的金融机构。

在我国，尽管也有类似上述发达国家的政策性金融机构，如中国进出口银行和中国农业开发银行以及国家开发银行又恢复了，但这些金融机构的政策性业务尤其是优惠贷款都不是定位于服务中小企业。目前，我国缺乏主要服务于中小企业的政策性机构。考虑到中小企业在就业、社会稳定和富民方面的重要作用，缺乏像德国、日本等发达国家一样的中小企业政策性机构不能不说是一个相当大的遗憾。

作为上述政府直接出资设立中小企业政策性金融机构的替代选项，佛山市可以试办由市政府出资的中小企业政策性金融业务或政策性贷款，即市政府出具一笔专项资金委托地方商业银行管理，同时商业银行配备不低于市政府出资规模的资金，实行市场化运作，但贷款利率应不高于同期基准利率，贷款风险则由市政府与商业银行共同承担。

对佛山而言，除此之外的选项是进一步加大市区两级政府对中小企业贷款贴息支持力度，从而降低中小企业的实际贷款成本。由于目前中小企业实际贷款利率大大高于基准利率，想要通过政府贴息将其降低到中小企业期望的基准利率或以下，难度会很大，且实践中难免引发银行金融机构的逆向选择。还应注意的是，佛山在实施中小贷款贴息政策时，要将政府贴息资金直接补贴给中小企业，而不是补贴给银行金融机构，从而杜绝其道德风险。

五、村镇银行的现实与理想有什么差距

“三农”发展在我国经济社会发展中具有十分重要的地位。村镇银行作为近几年国家鼓励、支持发展的一种新型农村金融组织，其设立的初衷就是促进农村金融市场适度竞争和加大金融对“三农”发展与新农村建设的支持力度。同时，由于准许民间资本参与设立村镇银行，村镇银行发展还对进一步拓宽民间资本投资渠道和推进民间金融规范化、阳光化发展具有重要意义。

截至2011年底，全国共组建了村镇银行726家，到2012年9月底，进一步增加到799家，分布在全国29个省份，各项贷款余额达到1782亿元。佛山市目前有两个村镇银行，高明顺银村镇银行和三水珠江村镇银行，分别成立于2010年6月和12月。两行注册资本均为2亿元。其中，高明顺银村镇银行的主发起人为顺德农村商业银行，持股1.08亿元，占54.0%；三水珠江村镇银行的主发起人为广州农村商业银行，持股0.67亿元，占33.4%。两个村镇银行的开业，对满足当地“三农”发展的金融服务需求和提升农村地区金融服务质量和水平发挥了积极作用。截至2012年底，两行各项贷款余额达到5.96亿元。

在佛山市两个村镇银行两年来的发展中，也存在一些突出问题和制约因素，很可能导致其偏离支持“三农”发展和新农村建设的初衷。

第一，在准入政策上对民间资本“单独设限”，民间资本缺乏公平的投资机会。村镇银行拓宽了民间资本的投资渠道，为民间资本进入金融业提供了很好的平台。然而，按照银监会的相关规定，村镇银行的主发起人、最大股东必须是符合条件的银行业金融机构，且其持股比例不低于15%[注]。这意味着民营企业和自然人不得发起设立村镇银行。而目前

作为主发起人的内资银行业金融机构实际上绝大多数为国有资本控股（真正意义上的民营商业银行仅有民生银行和浙江省台州市的极少数银行）。同时，现有政策对外资银行投资设立村镇银行基本没有限制。目前，渣打银行、新加坡淡马锡公司、东亚银行、澳洲联邦银行、韩国友利银行等外资机构，均在我国设立了村镇银行。这在很大程度上说明，民间资本相对于国有资本和外资而言处于一种劣势地位，可以说村镇银行在准入政策上对民间资本“单独设限”。此外，“单一自然人持股比例、单一其他非银行企业法人及其关联方合计持股比例不得超过10%”的政策也在一定程度上制约了国内有实力的民营企业参与投资村镇银行。从佛山两家村镇银行的股东看，尽管除主发起人之外，均还有10个股东，三水珠江村镇银行还有自然人股东，但由于主发起人占股较大，民间资本实际占股并不多。

第二，存款贷款利率形成机制不健全，经营效益相对低下。与小额贷款公司相比，村镇银行的贷款利率的形成仅有一定随意性和存贷款利率形成方法比较简单等问题，而小额贷款公司贷款利率可以达到基准利率的4倍。[注]人民银行的数据显示，截至2011年底全国村镇银行平均资本利润率仅为4.49%，低于同期小额贷款公司8.99%和农信社16.82%的水平，与商业银行22%的资本利润率差距更大。从佛山市情况看，截至2012年底，三水珠江村镇银行和高明顺银村镇银行的资本回报率仅分别为6.25%、5.96%，尽管高于全国平均水平，但大大低于与其注册资本完全相同的禅城集成小额贷款公司和顺德欧浦小额贷款公司。这两个小额贷款公司因国家准许贷款利率可达到基准利率4倍的政策，资本回报率分别达到11.18%和11.17%。经营效益相对低下，不仅直接制约村镇银行的长期可持续发展，也降低了民间资本投资村镇银行的积极性。

第三，金融产品相对单一，不适应“三农”发展新要求。佛山市经济发展水平较高，2012年人均GDP接近1.5万美元/人；城镇化水平较高，城镇化率达94.1%。与此相对应的是，佛山市“三农”发展的资金需求已不再限于传统的农业生产特别是种养殖方面的需求，而是更多地体现在

加工、运输等方面。由于村镇银行的产品设计在一定程度上忽视了“三农”发展的新特点、新变化，导致从事加工、运输等有较大资金需求的农户难以获得贷款。也正因如此，目前两行的农户贷款仅占两行全部贷款余额的9.56%，贷款对象主要为效益相对较好的农业产业化龙头企业。这实际意味着，两行在很大程度上是在与商业银行和小额贷款公司争抢业务，而偏离了服务于“三农”发展和新农村建设的宗旨。[注]还需引起注意的是，两行即使对农户发放贷款，也大多采取“企业+农户”的模式，要求必须有企业为农户提供担保。而以大型农机具、运输车辆、土地承包经营权、养殖场等作为抵（质）押物的新型贷款方式还很少采用。

第四，政策扶持力度不足，不利于村镇银行长期持续、稳健发展。与农村商业银行、农村信用社相比，村镇银行在税费减免、财政支持和农贷贴息方面都缺乏优惠政策。在税收方面，村镇银行的营业税和企业所得税税率分别为5%和25%，均远高于农商行和农信社3%、12.5%的水平。在支农再贷款、扶贫贷款贴息等方面，国家对农商行和农信社采取了一些优惠政策，对村镇银行则缺乏相关政策支持。相对而言，村镇银行的政策环境总体上还不如农商行和农信社。长此以往，不仅会影响社会资本对村镇银行的投资积极性，现有村镇银行的持续、健康发展也会受到很大影响。

---

1. 参见《中国银监会关于鼓励和引导民间资本进入银行业的实施意见》（银监发〔2012〕27号），2012年5月26日。
2. 四倍是国家允许贷款利率的最高限，超出四倍的贷款利率将被司法部门视为高利贷。
3. 尽管加大对中小微企业的金融支持力度也是我国重要的政策取向之一，但这并不是村镇银行的主要功能定位。

六、如何通过金融创新助推产业转型升级

在我国现行金融分业经营的管理体制下，商业银行运作模式与新兴产业发展尤其是科技型中小企业融资需求之间存在诸多内在矛盾，商业银行贷款的积极性受到很大程度的影响，难以有效满足企业融资需求（即所谓融资有效供给不足）。其主要表现在以下五个方面：

第一，中小企业一般处于起步发展阶段，具有轻资产或有形资产少的特征，自身缺乏足够的可供抵押资产，这对其利用银行贷款构成了严重制约。从佛山调研情况看，多数中小企业采取租赁土地、租赁厂房的方式生产经营。

第二，中小企业尤其是科技型中小企业拥有的高新技术与商业银行之间存在严重的信息不对称问题。在这类中小企业取得商业成功并走出“死亡谷”之前，商业银行一般难以科学、准确地评估高新技术成果转化的经济效益，从而难以作出信贷决策。这也是技术知识产权抵押贷款难以推进的重要原因。

第三，科技型中小企业的商业模式和盈利模式一般不成熟，其“高风险、高收益”特点与传统商业银行信贷业务“安全性、流动性”的经营准则之间存在难以调和的矛盾。银监会统计，截至2012年5月末，全国小微企业贷款总体不良率为2.49%，而微型企业不良率更是达到6.55%，小微企业贷款的不良比率比一般贷款高出近一倍，500万元以下的小微企业贷款不良率高出其余企业贷款近5倍。从佛山情况看，也与全国类似，2012年佛山中、小、微型企业的不良贷款比例分别为1.25%、1.09%、2.60%，远高于大型企业的0.25%。在整体贷款不良率如此高的情况下，即使小微企业贷款利率能上浮30%~50%，银行贷款风险也难

以覆盖，无疑大大制约了银行贷款的积极性。

第四，目前，我国实行的是不同类型金融业务分业经营的管理体制。商业银行提供债权融资，创业风险投资基金、私募股权投资基金等投资机构提供股权融资并通过退出机制享受较高投资收益。这种分业经营体制导致我国不同类别金融机构对高成长性企业融资服务的“收益—成本”非常不对称，尤其是商业银行无法分享企业潜在的高收益，又要承担较高的信贷风险，从而严重制约商业银行的贷款积极性。

第五，虽然创业风险投资基金、私募股权投资基金等对直接投资于高科技、高成长性的中小企业具有积极性，但其服务覆盖面明显不足。目前，虽然全国工商部门注册的VC/PE机构有1万多家，其中有投资记录只有2000多家，而投资业务相对较多的核心机构不到300家。2007年以来，平均每年全国VC投资案例数量仅为700多家，PE投资仅为300多家。佛山目前大约有VC/PE机构近50家，注册资本近100亿元，仅投入40多个项目。

近年来，为破解科技型中小企业的融资难问题，促进科技和金融结合，加快科技成果转化，增强自主创新能力，推动佛山产业转型升级，佛山出台了一系列政策措施。[注]如推进中小企业信用担保体系建设、扶持股权投资行业发展、支持中小企业发行股票和集合债券融资[注]以及推行知识产权质押和动产质押等新型融资方式。实践中，这些政策措施也发挥了积极作用，但或许更为重要的是，佛山要力争突破传统的商业银行信贷管理模式，建立科技创新与金融创新相融合的新模式。而在此方面，美国硅谷银行和北京、武汉、上海等地的做法值得佛山借鉴。

近年来，为缓解科技型中小企业的融资难题，我国一些地方政府和金融机构也进行了大量的探索。其中，一项重点工作就是组建金融控股公司和类似于美国“硅谷银行”的科技银行。北京市组建了北京中关村科技创业金融服务集团有限公司，业务范围涵盖资产管理、创业投资、融

资担保、小额贷款、投资管理咨询以及发起设立并购重组基金和私募股权投资基金等领域。汉口银行在武汉光谷成立科技金融服务中心，致力于打造科技金融服务业务操作平台，联合风险投资、担保、保险等各类金融机构，为科技型中小企业提供直接投资、风险投资、信贷、担保等一揽子金融服务。在上海市，美国"硅谷银行"与浦发银行合资组建号称中国第一家拥有独立法人地位的"科技银行"，主要开展针对科技型中小企业的公司银行业务。

对于佛山而言，首选也是最好的选择或许是组建具有综合经营性质的准全能型金融机构（如"广东科技银行"）。该银行既可开展传统商业银行信贷业务，也能直接从事股权投资甚至风险投资业务；既可获得贷款利息收入，也有可能在被投资企业上市或回购股权后获取巨大投资收益。但在现行金融分业经营管理体制下，该全能型银行的设立需要国务院特批，难度相当大。

其次，佛山可以争取组建类似北京中关村科技创业金融服务集团有限公司的金融控股公司，通过设立不同类型的子公司/分支机构，开展直接投资、贷款、风险投资、融资担保、资产管理和设立股权投资基金等方面的业务，满足科技型中小企业的各种金融需求。

---

1. 相关的政策文件包括2011年6月佛山市政府出台的《关于全面推进金融创新发展促进经济产业转型升级的指导意见》和2011年8月佛山市金融服务局出台的《关于扶持股权投资行业发展的若干意见》等。

2. 2011年10月，佛山成为国内首批以区域集优债模式发行中小企业集合票据的两个城市之一。佛山区域集优债由佛山水泵厂有限公司、广东金意陶陶瓷有限公司等7家中小企业联合发行，融资总额3.59亿元，期限3年。

第十一章 教育中的政府与市场——佛山的故事

伴随着经济全球化背景下的产业转移，众多发达国家出现了产业空心化趋势，而德国的产业却在百年的发展中屹立不倒，也始终为德国经济的增长提供不竭的动力来源。在英国、西班牙等国失业率动辄高达两位数的同时，德国的失业率始终保持在7%左右，德国重新成为西方媒体眼中经济社会成功的典范。美国总统奥巴马也在数次国情咨文中提到德国及其西门子公司，甚至，德国广播电视台巴黎分部的圣诞贺卡上面写着法国总统萨科齐的一句话：我羡慕德国模式。“德国模式”成了很多经济学家热衷探讨的话题，究竟什么是德国模式？

德国总理默克尔提供了一种解答。当英国首相布莱尔问起德国经济具有韧性的秘诀时，默克尔说：“我们仍在制造东西。”欧债危机期间，欧洲各国经济“哀鸿遍野”，唯有德国一家“独秀于林”，强势稳定的制造业成为德国抵御危机的坚实基础。目前，在机械制造业的31个部门中，德国有17个占据全球领先地位，处于前3位的部门共有27个。德国制造业被称为“众厂之厂”。管理大师赫尔曼·西蒙说：“中国或许是世界工厂，但是德国公司是世界工厂的制造者。”而享誉全球的“双元制”职业教育模式，正是支撑德国成为世界工厂制造者的秘诀之一。

2009年，《时代》周刊年度人物揭晓，中国农民工成为榜单上的唯一上榜群体。庞大的农民工是长期以来“中国制造”的比较优势所在。伴随着我国经济的快速发展，廉价劳动力的时代逐渐逝去。提高产业劳动生产率成为保持我国竞争力、跨越中等收入陷阱的关键。过去的若干年间，“技工荒”从新闻变成了“旧闻”，这一现状并不难理解。劳动力市场流动性的增强提高了人力资本配置效率，也加大了企业人力资本投资的

风险。从企业的角度来看，培训后的员工如果跳槽或被其他企业挖走，自己将承担培训成本却一无所获。因此，基于自身利益的考虑，企业往往更愿意直接招聘成熟的技能型人才，而不愿意出资用于员工培训。然而，企业个体的最优选择带来的却是整个社会的无效率——技能培训的“囚徒困境”。技能培训市场供给的失灵，为政府进入职业教育提供了基本的依据。

大力发展职业教育早已成为社会共识，但是职业教育的社会地位依然尴尬。前中国职业技术教育学会理事长纪宝成称，“现在几乎没有市委书记、市长与县委书记、县长的孩子上职业院校，就连说职教重要的人的孩子一般都没有上职业院校的”。而在20世纪80年代以前，不少地委书记、行署专员及县委书记、县长的孩子都上中专。给予职业教育应有的地位，关乎社会公平，关乎千千万万职业教育学子的命运，同时也是保持我国产业竞争力、跨越中等收入陷阱的必要条件。

作为珠三角地区的制造业重镇，佛山的职业教育发展也走在全国前列。佛山市为促进职业教育发展出台了专门的“十二五”职业教育发展规划。在过去的若干年里，各种新的现象、新的改革在佛山不断发生，不仅出现了分数超过普高、需要缴纳“择校费”的中职学校，也出现过“双零模式”这样的招生培养就业一体化的制度创新。与此同时，佛山市各行各业的技工短缺不断见诸媒体，“技工荒”依然长期制约着佛山乃至全国的经济发展。佛山的职业教育改革取得了哪些成就，又是什么让佛山技工人才依旧短缺？

一、佛山职业教育要跟进技工培养的市场需求

作为历史文化名城、岭南文化的发祥地，佛山素有崇文重教的传统。2011年，佛山市教育总投入达到129.58亿元。其中，国家财政性教育经费102.6亿元。2002~2011年，预算内教育经费占财政支出比例从18.71%提高到25.75%，高于全国平均水平[注]。2012年底，全市共有各级各类学校1458所。其中，普通高校3所（含高职2所），成人高校6所，中职学校51所，普通高中54所，初中135所，小学411所，幼儿园793所，特殊教育学校5所。全市各级各类学校在校生116万人，其中，中职在校生数10.6万（民办中职在校生1.2万），高等职业教育在校生2万。

佛山职业教育发展走在全国前列。表11-1给出了佛山市和全国的中职情况对比。从中职教育投入的绝对量来看，佛山市中职生均教育经费15706元，远远高于全国平均的7937元；从中职教育投入的相对量来看，中职—普高生均教育经费比达到1：0.93，而全国平均水平是1：0.95，佛山市中职相对投入也高于全国平均水平。而从中职—普高在校生人数比来看，佛山为1：1.54，低于全国的1：2.24。从这三个指标来看，佛山的中职教育发展均优于全国平均水平。

表11-1　中职—普通高中情况对比

	佛山市	全国
中职生均教育经费（元）	15 706	7 937
中职—普高生均教育经费比	1:0.93	1:0.95
中职—普高在校生人数比	1:1.54	1:2.24

注：根据县级教育经费、教育事业数据计算，与公开数据有较大出入。数据年份为2010年。

图11-1显示了佛山市职业教育的地区分布情况。顺德和南海是佛山市最重要的两个区，占到了常住人口和地区生产总值的2/3。同时，也是佛山市职业教育的重点区域，51所中职中有33所坐落在顺德和南海，集中了佛山市3/4的中职学生。佛山有两所高职院校，一所是市属位于三水区的佛山职业技术学院，一所是顺德区属的顺德职业技术学院。

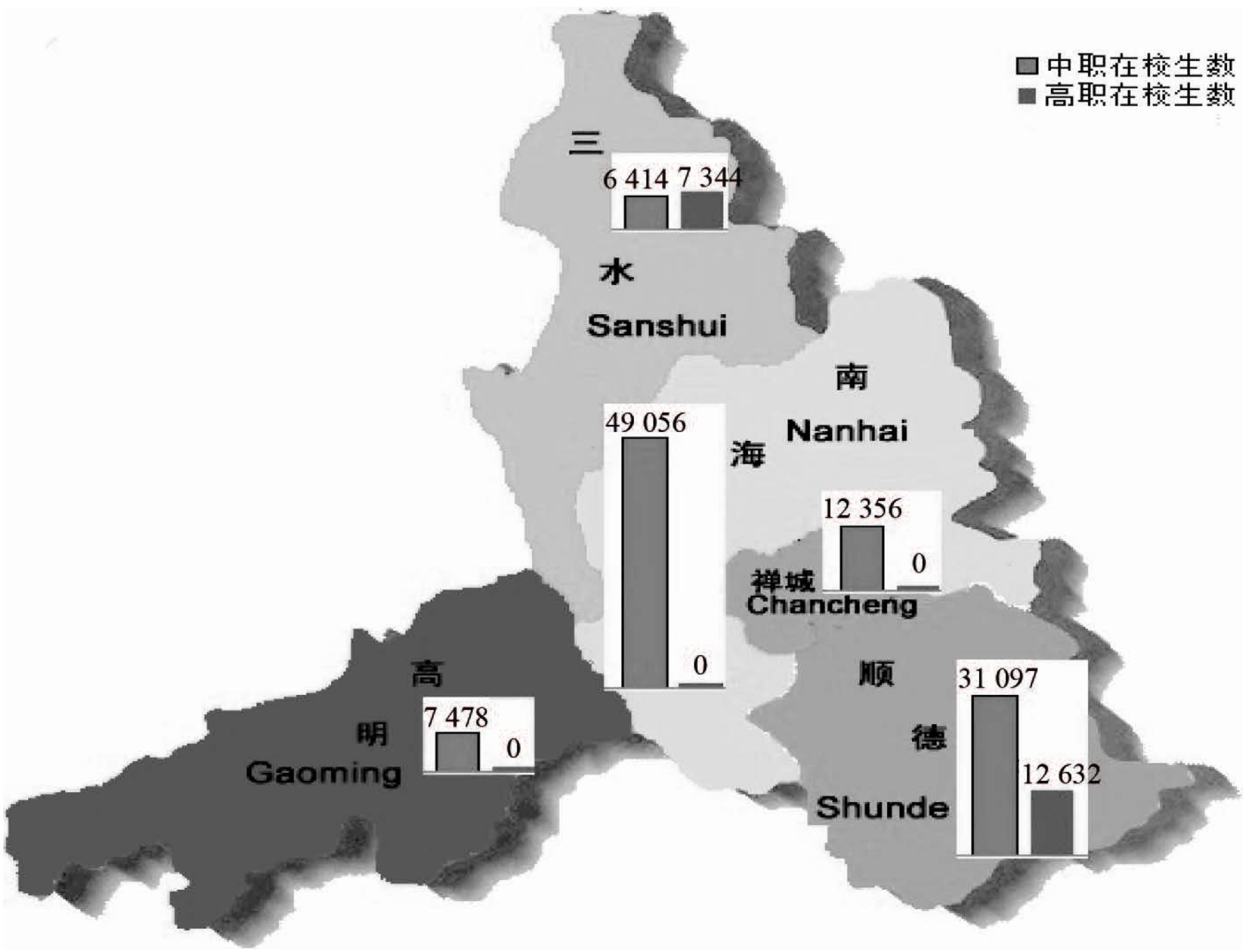


图11-1 佛山市教育地图（2011年）

佛山职业教育发展的过程，是不断适应本地产业需求的自我提升过程。

（一）技工培养的市场需求

改革开放以来，佛山经济年均两位数以上的增长速度，让市场对合格技工的需求日渐迫切。产业结构的动态调整加速了原有人才结构的爆炸性升级，原有的专业知识和人才资源不断被淘汰，适合当前市场的新的人才不断被培养出来。那么，佛山的职业教育是如何做到及时的调整，从而培养经济发展所需要的各级技工人才的呢？

1949年，佛山市三次产业的产值比例为79.7：5.4：14.9，农业占到总产值的绝大部分，制造业的产值占比仅为5.4%。在此后的10多年中，农业一直占据大壁江山，制造业依然尚未启动，除了纺织和一些轻工机械外，佛山根本没有值得一提的工业基础，甚至连灯油都要靠进口。直到1956年社会主义三大改造之后，面对制造业百废待兴，重工业基础几乎为零的经济困局，佛山执行了中央政府统一的重工业优先发展政策，在短期内优先投入大量资金到少数重工业领域。为了配套该政策的实施，佛山相应地建立了一些规模庞大、领域分布广泛的职业培训学校。在工业领域，有顺德县工业学校（1958年创立）制造技术领域，有南海技术学校（1964年创立），卫生领域，有顺德县中医学校（1958年创立）等。

直到1978年改革开放以后，佛山职业教育得改革开放风气之先，依托毗邻港澳的地缘优势，对外开放日新月异。这一时期，乡镇企业迅速崛起，经济结构开始由农业经济为主向工业经济转变，所有制形式也由国有绝对主导向乡镇、民营企业逐渐迈进，大批农民因此进企业当工人。1979~1992年，佛山制造业占地区生产总值的比重提升到39.5%，占佛山总就业人口的12.2%，这两个数字当时在全国分别是36.8%和11.3%。比较来看，佛山制造业的人均产值远高于全国平均水平，其工资水平也显著高于全国。

在当年，成为一名产业工人是大多数人的梦想。然而，由于僵硬的

人事制度和计划命令式的劳动用工体制，在国有企业的产值容量受限制的背景下，大多数人想成为一名技工的梦想并不能轻易实现。而对于已经进入国企的工人来说，他们仍需要进入工厂学校，不断接受培训，这实际上也是我国现代意义上的职业教育原型——“工厂内部的师徒培训制度”。比如，在1979年，顺德一家叫“顺德化工厂”的国有企业，因为形势需要而要增加化工工艺的技术工人，因此它们新设置“合成氨工艺”专业，并借用顺德县农机厂的厂房作为临时教育场所，招收150名初中毕业的社会青年入学，同时还有来自化工厂的32名师傅教员。这样平均来看，1名师傅差不多就要带5名徒弟，每名学生需要入徒三年，直至出徒成为师傅。可以说，在资源缺乏、需求有限和信息闭塞的宏观背景下，创造性地利用师徒制来满足企业对技工不定期需求的做法，确实是一个创举。

师徒制契合了小规模和粗糙型的工业化形式，从而适应了时代的需求。随着经济的日益发展，佛山经济结构发生了显著变化。尤其是2001年加入世贸组织以来，大量外资企业和民营资本加入佛山制造业，由此佛山的制造业产值翻了5番，对技工人才的需求也增加了4倍。在工业化大生产时代下，制造业产值翻倍，技工需求量大规模增加，需求结构也越来越多元化。在这样的背景下，传统的师徒制的培养思路显然难以适应规模化生产，也无法为产业结构和经济升级提供合理数量和质量的技工人才。

2003年，顺德市委、市政府召开教育工作会议。作为重要议题，会议制定了《职业技术教育的发展规划和实施意见》，强调在新的经济环境下，培养大规模能胜任工业化大生产所需要的技工成为一项刻不容缓的工作。根据这一时期的经济特点，着手发展职业化、规模化的职业教育培养模式，从而为工业化大生产培养合格数量和质量的技术操作工人。与此同时，全市对职业教育实行现代化和正规化的改造，实行集约办学，鼓励各镇办好一所职业高中，从而为规模化地培养产业发展所需要的技工人才提供支撑。可以说，这种规模化的职业教育模式能够适应

当时技工需求的数量，所以在当时看来是成功的，也是合理的。

然而，规模化培养技工的模式在21世纪又遇到新的挑战。佛山在过去30多年的经济和产业发展中，一直依靠低人力成本作为比较优势进行来料加工。但是，这一发展模式已经难以为继。一方面，随着土地成本的不断上涨，来料加工型企业的利润空间日益缩小。另一方面，在保护劳动者权益的社会诉求下，中国再一次新修订了《劳动合同法》，并对劳工的工作环境、工资水平和社会福利待遇作了更高标准的规定。由此，大量的粗放型企业向外转移应对日益高涨的成本，剩余的企业则必须进行产业升级和结构调整。在产业结构升级、分工越来越精细的背景下，佛山的劳动力市场也从规模优势、成本优势逐渐向质量优势和专业优势转变。由此，佛山的职业教育也开启了一个精细化、专业化分工的时代，并根据市场的变化而不断进行调整。

首先，佛山职业教育在产业升级的过程中，不断更新专业设置。其中新开设的智能系统专业重点为佛山高档机械制造培养熟练技工；电子数控专业则主要是为光机电一体化和输变电系统输送专业的从业人员。其次，职业学校以产业结构所需要的职业能力为中心，不断改革课程设置，例如把计算机辅助设计（CAD）引入课堂。最后，为了更加准确地捕捉到市场与产业的动态需求，并及时地把信息反馈到职业教育系统内部，佛山还专门成立了一个“职业教育研究中心”。

（二）职业教育的历史演化

在佛山下辖的五个区中，顺德的职业教育发展尤其具有特色。顺德一度是省管县，在2003年并入佛山市后，撤县级市设立顺德区。与此同时，顺德被赋予了相当一部分地级市的管理权限，大量行政审批和日常管理权下放到顺德区政府。顺德还拥有全国仅有的两所区属高职院校中的一所——顺德职业技术学院。集中职和高职管理于一体的顺德成为我

们观察佛山职业教育演化的最佳对象。

1924年，顺德县师范讲习所开办。1928年，顺德最早的职业学校——华南蚕丝业讲习所在乐从镇连安书院开办。这是一所私立的中等职业学校，经费主要由当时的顺德丝商负担。1934年，省立顺德农业职业学校创立。经过新中国成立初期的调整和改造，从1958年开始，教育事业进入大跃进时期，顺德农业、工业、财贸、卫生等类型学校相继开办。

1.第一个阶段："百花齐放"阶段（1979~1992年）

现代职业教育的第一枪从普及工厂业余培训打响。1979年，县总工会复办职工业余学校，在各中学及工厂技术人员中聘请兼职教师，开设6个班，学员366名。此后，基层工会相继举办夜校。1980年，基层工会夜校规模达到了118所，学员超过2万名。

20世纪80年代，随着工业化进程的深入，企业培训步入专门教育的轨道，顺德的职业教育从自发的适应需求阶段进入到自觉的战略布局阶段。顺德政府开始统筹区域内职业教育发展，并于1986年制定了《职业技术教育的发展规划和实施意见》。在继续发展原有职工中等专业学校、师范学校、卫生学校的基础上，职业中学、职业高中班迅速发展。至1991年，顺德共有职业中学11所，教学班104个，学生5149人，占到了全县高中阶段学生的41.62%。在尚未办起职业中学的乡镇里，由镇属完全中学办起了职业高中班，开设了财会、机电、化工、电器、电子、工艺美术、企业管理等专业。

顺德职业教育起步阶段的特点可以归纳为：自发产生，百花齐放，镇街主导。

2.第二个阶段："资源整合"阶段（1993~1997年）

鼓励和支持多部门、多行业共同举办职业教育，虽然客观上加快了职业教育的发展，但是也造成了办学混乱、管理不规范、教育资源浪费等状况。整合职业教育资源成为这一阶段的主旋律。

1996年，顺德成立职业教育协调领导小组，由当时市委一位常委担任领导小组组长，有关经济部门以及教育、财政、组织人事、劳动、计划、科技等部门负责人为领导小组成员，对职业教育实行统一领导。技工学校划归教育部门统一管理，各职能部门不得“另起炉灶”；劳动保障局、交通局等部门都将社会培训点放在中等职业学校；各镇属的中职学校与乡镇成人文化学校坚持“一套班子，两块牌子”的办学模式。通过上述措施，顺德实现了“职成一体，职技一体”的历史性跨越。

1997年，全市中等职业学校首次大规模结构布局调整：撤销普通中学附设的职高班，完全中学、职业中学独立办学；合并办学条件差、规模小的职业中学；将两年制职业学校改为三年制。通过调整布局，全市每个镇都拥有了1所规模在20个班以上的职业高中，大大提高了办学效率。

为了解决部分职业高中缺乏实习条件的困难，根据资源共享的原则，政府投入上亿元先后建立起了机电类、电子技术两个职业培训中心。以机电类职业培训中心为例，它不仅是职业中学机械类学生的实习基地，也是企业工人的岗前培训基地，同时还是市劳动局的机械工程技能考核鉴定中心。

顺德职业教育转型阶段的特点可以归纳为：区级统筹，职技一体，集约办学，资源共享。

3.第三个阶段：“体系完善”阶段（1998~2002年）

1998年后，在全国职业教育处于大滑坡的特殊时期，顺德职业教育却悄悄完成了华丽转身。

中职教育格局基本确立。2002年，全市进行了第二次中等职业学校的结构布局调整，消除了中专、中技与职业中学的界限，统一归口教育部门管理，理顺了中等职业学校的类属关系[注]。

高等职业教育初步发展。早在1992年顺德撤县建市后，顺德便提出办一所大学，并于1992年成立了顺德大学筹备办。但由于高校管理体制改革，一直未获教育部批准。1996年，市政府再次提出建设高校设想，并确定了兴办高等职业技术教育的方向。1999年，教育部正式发文批准建立顺德职业技术学院。值得一提的是，2000年顺德发起“兴建顺德大学筹款万人行”活动，海内外共计60万人参加，筹集资金近3亿元[注]。如今，顺职院拥有集教学、技术开发、培训、考证等功能于一体的校内实训基地18个，下设127个实验实训室，总投资超过10亿元。至此，以高职教育为龙头，中等职业教育为主体的现代职业教育体系初步形成。

成人继续教育逐步健全。1993年顺德市成为广东省成人教育综合改革试验区之后，进一步加速了继续教育的发展。顺德市对市属几所成人教育学校进行新建、扩建，投入6000万元建设电视大学和成人学院。全市10个镇都成立了成人文化技术学校，兼具培训中心功能。

至此，顺德不仅消除了中专、中技与职业中学的界限，而且建立起以高职为龙头，中职为主体，成人继续教育及岗位培训为延伸，职业教育与职业培训、学历教育与非学历教育相结合的多层次现代职业教育体系形成。

4.第四个阶段：“均衡发展”阶段（2003~2010年）

在构建了基本完善的现代职业教育体系后，佛山的职业教育重心转向了提升质量、均衡发展。

推进职业教育基础建设工作的进程，高标准异地新建了北滘职业技术学校、陈村职业技术学校、勒流职业技术学校、郑敬诒职业技术学

校。通过办学条件的不断改善，全区13所中职学校全部成为省级重点中职学校，其中10所成为国家级重点，3所创建为国家级改革发展建设示范校。

注重师资队伍培养。2004年开始，部分职业学校和国内高校合作，开办多个专业硕士班，方便在职教师提升学历。为了培养“双师”素质的专任教师，各职业院校通过挂职锻炼、合作项目、提供技术服务等多种形式将教师派往企业，提升教师的专业能力和实践能力，了解企业需求。2005~2008年，顺德先后投入230万元，选派了电子、机电、数控、汽修等专业43位教师前往欧盟（主要是德国）培训，学习职业教育发达国家的先进教育理念[注]。

各职业院校更加注重与社会经济互动，根据当地产业结构变化调整专业设置。如顺德制造业尤其是白电产业发达，区属的梁琚职业技术学校开办了数控、模具等专业，其他学校开设机电技术应用、制冷工程等专业；龙江镇是家具之都，龙江职业技术学校开办家具设计与制造专业；均安镇是“牛仔服装之都”，均按职业技术学校开办服装设计专业等。

在这一阶段，顺德形成了“一镇一校，一校一品，优质均衡”的职业教育格局。

5.第五个阶段“政企校合作机制创新”阶段（**2010**年至今）

2010年，国务院批准顺德为国家职业教育体制改革试点地区，就深化管理体制改革、创新政校企合作机制、推进政校企合作制度化建设赋予顺德试验权。顺德拉开了深化职业教育体制改革的序幕。

顺德职业技术学院与顺德中职学校率先试点中高职衔接工作，搭建起中高职相互融合的职业教育“立交桥”。梁琚职校牵头率先组建了“产

学联盟”，随后，陆续建立了五个“产学联盟”。产学联盟的组建不仅突破了“个案式”“人脉式”“订单式”的校企合作形式，而且形成了职业教育的生源链、产业链、师资链、信息链、就业链，为校企合作制度化建设搭起了框架。

在管理体制上，最重要的改革是撤销职成科，成立职业教育发展指导委员会。2011年，教育局撤职成科并入学校管理科。此举旨在转变政府职能，调整权力结构和运行方式，建立更加高效、开放和灵活的职业教育管理体制。2012年，职业教育发展指导委员会组建，由一位副局长任秘书长(注)。委员会的使命是促进政校企三方联动，承担职教科研工作、决策咨询服务、校企合作建设、职教质量考核等工作。撤销职成科、组建职教发展指导委员会，顺德职业教育由此进入“大服务，小政府”的历史进程。

6.佛山和全国的比较

从前文中我们清晰地看到顺德职业教育一路走来的历史轨迹。同为佛山的双子星之一，南海的职业教育发展历程和佛山有着很大的相似性，虽然在具体的时间点上有着先后之别，但在具体内容上也有自身的特色。而从对比来看，全国的整体职业教育发展就呈现出迥异的发展规律。表11-2提供了顺德、南海、全国职业教育发展阶段的划分，这使得我们可以对顺德、南海、全国的职业教育发展历程进行一个有趣的比较。

表11-2 顺德、南海和全国的职业教育发展阶段比较(注)

<table>
<tr><th>年份</th><th>顺德区</th><th>南海区</th><th>全国</th></tr>
<tr><td>1978</td><td rowspan="6">A. 自发产生，百花齐放，以镇为主</td><td rowspan="11">A. 发展初期阶段
从无到有，办学形式多样，技工学校为主</td><td rowspan="4">A1. 恢复阶段
允许办学，多部门、多行业共办，社会力量可参与办学</td></tr>
<tr><td>1979</td></tr>
<tr><td>1981</td></tr>
<tr><td>1984</td></tr>
<tr><td>1985</td><td rowspan="4">A2. 发展阶段
规模发展和内涵发展并重，引入市场机制</td></tr>
<tr><td>1992</td></tr>
<tr><td>1993</td><td rowspan="3">B1. 转型阶段
区级统筹，职技一体，集约办学，资源共享</td></tr>
<tr><td>1996</td></tr>
<tr><td>1997</td><td rowspan="8">B. 转型滑坡阶段
职业教育矛盾重重，生源减少，学生与就业联动少，课程滞后，政策支持力度下降</td></tr>
<tr><td>1998</td><td rowspan="6">B2. 体系形成阶段
结构布局调整，中专、中技与职业中学界限消除。高职为龙头，中职为主体，成人继续教育及岗位培训为延伸</td></tr>
<tr><td>1999</td></tr>
<tr><td>2000</td><td rowspan="8">B. 转型发展阶段
从完全学历教育到重视培训，职业教育集团化办学，教育资源整合</td></tr>
<tr><td>2001</td></tr>
<tr><td>2002</td></tr>
<tr><td>2003</td></tr>
<tr><td>2004</td><td rowspan="4">C1. 优质均衡阶段
“一镇一校，一校一品，优质均衡”</td></tr>
<tr><td>2008</td><td rowspan="5">C. 重振阶段
扩大规模，提高质量，建立学生资助体系，先进地区经验逐步推广</td></tr>
<tr><td>2009</td></tr>
<tr><td>2010</td></tr>
<tr><td>2011</td><td rowspan="2">C2. 深化改革阶段
大服务，小政府
产学联盟</td><td rowspan="2">C. 快速发展阶段
重视办学内涵，优化职教体系，与产业对接</td></tr>
<tr><td>2013</td></tr>
</table>

总体来看，顺德、南海和全国的职业教育发展基本都可以分为三个阶段：起步（A阶段）、转型（B阶段）和深化改革阶段（C阶段），但是在阶段出现的时间、阶段的特征和具体内容上却存在很大的差别。

顺德、南海的职业教育启蒙在全国并不算最早。但是第一所职业教育学校诞生后，顺德开始加快发展，并只用了很短的时间就跨越了这个

阶段而进入到质量和办学体制的转型阶段。然而在全国，这个阶段的全国职业教育却在艰难发展，职业教育矛盾重重，生源减少，课程滞后等问题突出，全国的职业教育进入了一个转型滑坡阶段。

而从职业教育发展阶段的不同特征来看，同样在职业教育的初期，顺德、南海迅速发展职业教育，有专门的职业学校，有普通高中办的职业班，也有工厂的业余培训等。从总体上来看，这些职业教育的共同特征都是由镇一级政府举办。在顺德教育局副局长、职业教育发展指导委员会秘书长徐旭雁看来，这种以镇为主的分权模式调动了各镇的积极性，形成了职业教育服务本镇产业的产学关系，为顺德职业教育引以为傲的校企合作奠定了基础。而与全国相比，中职学校的管理层级通常在地市和区县，由于行政力量强而市场影响较弱，市场需求的动态性、调整性特征就很难及时体现在职业教育的发展上。

另一个宏观背景是，到了20世纪90年代以后，随着市场经济的深入和市场化力量的日益体现，职业教育相对进入了一个平稳发展期，民办和社会力量也纷纷进入到职业教育中来，多部门、多行业、多主体都不断参与到职业教育的教学和管理当中来。在没有资源统筹协调的情况下，这种无序进入无形中造成了职业教育的低效率，这样政府力量的统筹就显得尤为重要。时任顺德区教育局局长姜蕙就提出，“需要区级统筹，职技一体，集约办学，资源共享，从而形成一个结构布局合理，中专、中技与职业中学职能清晰，高职为龙头，中职为主体，成人继续教育及岗位培训为延伸的现代职业教育体系”。所以，佛山职业教育在政府力量的统筹和协调下，继续快速深入发展。然而，对比全国，它们改革的步伐仍停留在市场化引擎阶段而没有及时调整过来，政府的协调和统筹作用也无法充分体现。所以，最终出现职业教育矛盾重重、生源减少、学生与就业联动少、课程混乱等问题。

到了2004年后，顺德结合自己职业教育快速发展的特点，发现还存在与产业结合不足、教育公平性不足等问题，所以进一步深化改革，从

而进入到优质均衡和深度改革阶段。在这一阶段，顺德同时兼顾市场和政府在职业教育中的作用，一方面，针对与实体产业结合不足的问题，加快了产学联盟和产教结合的步伐；另一方面，针对政府干预过多和公平性不足的问题，它们提出大服务、小政府的理念，并在有限的范围内，不断优化资源配置，提出“一镇一校，一校一品”的优质均衡发展思路。同样，对比全国来看，熟悉佛山职业教育情况的见证人、佛职院副院长李柏青认为，这一阶段全国的思路也仍然停留在上一阶段的特点上，政府力量有余而市场力量不足，特别重视扩大规模、提高质量、建立学生资助体系等方面，而对办学内涵和现代职业教育体系明显重视不够，与产业和实体经济的对接也远远不足。

（三）办学体制创新

1.人事、财政、编制分离的教师聘用

对于经济发达地区的中职院校，地方财政的充裕保障了学校的硬件设备，本地雄厚的产业基础也为校企合作提供了可能，这些都为中职院校适应产业发展的专业、课程调整提供了物质保障。但是，任何教育活动中，最重要的因素都不是物而是人——教师。契合中职教育特点的教师聘任制度安排对于“不差钱”的中职学校至关重要。许多职业学校的专业脱离社会经济发展需要，课程内容陈旧，一个重要原因是——教师编制满员，无法招聘能够胜任新课程教学需要的教师；或者是能够胜任新课程教学内容的企业一线技能人才学历不高，无法得到教师编制补充到教师队伍中。

杨柏弟校长介绍了南海信息技术学校能够不断适应市场需求进行办学调整的关键制度安排——教师空编运行。在学校“不差钱”的基础上，对于中职学校，南海区按照1：13配备教师。根据南海信息技术学校4719人的在校生规模，可以配备363名教师，区财政按照计划编制的教

师数拨付人员经费。但是实际上，南海信息技术学校在编教师184人。余下的人员经费，由学校自主支配。这样，学校可以根据市场需求对课程甚至专业进行调整，去企业聘用优秀的、能够胜任新课程教学需要的一线技能型人才担任任课教师。教师空编运行，不仅为聘任新课程教师、保证专业结构调整提供了稳定的经费保障机制，而且为某些技能优秀，但是学历不够的企业一线人才提供了进入中职学校任教的可能（严格的审计，是学校办学自主权扩大的安全栓。南海区这一点做得很到位，在和杨柏弟校长的交流中，他多次为此抱怨）。

2.构建职业教育的“立交桥”

《教育规划纲要》提出，“到2020年，形成适应发展方式转变和经济结构调整要求、体现终身教育理念、中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系”。该纲要颁布后，各地纷纷开始中高职衔接办学模式的探索。佛山在广东省率先试点“中高职衔接”及“高职本科一体化”人才培养，试图对传统职业教育进行突破。

突破一，突破传统中高职教育的脱节和断层。佛山的中高职衔接贯通人才培养试点实行“一院多校组团”形式，将佛山职业技术学院以及市内若干所省级重点或国家级重点以上中职学校纳入试点工作中共同参与。通过中职高职专业衔接、培养目标和规格衔接、课程与教学内容衔接、职业资格证书衔接、招生录取制度与学制衔接五项内容的衔接，打破中高职教育脱节、断层或重复等问题。

突破二，贯通职业教育上升渠道。从2010年开始，南海区信息学校就与广东工贸职业技术学院、佛山职业技术学院和广东工程职业技术学院等高职院校在物流、模具、机电等专业建立了三二分段中高职对接关系。南海信息学校模具专业二年级的刘明成同学说：“我们班35个同学中，有32个都报了3+2贯通班，在信息学校完成中职学业后，可直接在本校接受高职的培训。”可以说，便利化的升学渠道，让很多正在考虑

是否上中职的学生打消了最初的疑虑。同班的马思思同学就说："今年我弟弟就要初中毕业了，他第一个考虑就是要来我们信息技术学校的3+2贯通班。"

突破三，打通普通高中与中职学校转学通道。除了打通上升通道，佛山还探索打通横向通道，完善普通高中与中职学校之间转学通道，探索职业教育与普通教育开放衔接、多元立交的培养机制。一旦成行，佛山将建立起中职（高中）—高职（高专）—应用型本科完整的职业教育培养链条。

3.校企联盟与产学结合

近年来，佛山积极主动推进校企合作走内涵发展之路，强化四个"共同"，实现三个"零距离"。校企共同研究培养技能型人才的课程体系，共同研究开发培养技能型人才的教材，共同培养技能型人才的师资，共同实施技能型人才的培养计划，逐步实现专业设置与用工需求零距离、课程设备与职业活动零距离、教学内容与培养目标零距离。

为了与当地产业对接，佛山在培养环节做了很多调整。如为了对接广东工业设计城、创意产业园、德胜创意产业园三大新兴创意产业园区，就不断调整专业设置，从而为顺德工业设计产业的扎根发展培育起厚实的创意人才土壤。还有，为了对接顺德的现代物流、电子商务、机械及电气装备等产业，集约化、集群化、高端化地重组、整合职教资源，从而培育出数量充足、能支撑佛山现代服务业的高素质人才。在这个过程中，佛山开始整合现有职业教育资源，改革创新人才培育模式，以产业为引领、以就业为导向，进一步发掘人才培育通道，动态更新专业、课程和教材。

南海信息技术学校先后与盈誉汽车机械有限公司、郜安会计事务所和奇诚广告公司等企业合作建立"前厂后校"实训基地；南海电大积极引入企业设备和管理，探索了"校中厂"模式。为了解决校内实训基地实训

设备种类、数量相对有限，难以满足学生面对各类工作岗位需求的矛盾，南海一职将课堂搬到企业车间，积极探索“厂中校”的合作模式。这些基地或企业在对外独立经营业务的同时，为学校学生提供实习岗位，所有汽修、会计、动漫专业学生分批到汽修厂、会计事务所、广告公司顶岗实习。借助“前厂后校”“校中厂”“厂中校”等模式，以“三共同”，即共同制订育人目标，共同设计和实施教学内容，共同评价教学效果为目标，深入开展校企合作，实现了企业、学校、学生的“三盈”。通过这种“接单生产”“校内模拟”及“引产入校”，学生的专业技能水平得到了极大提高，达到了在校时“零距离”实习和毕业时“零距离”上岗的模式。

（四）小结

在思考佛山职业教育和经济发展之间的联系时，佛山职业技术学院副院长李柏青将佛山的经济发展区分为三个阶段：①专业镇经济[注]。②组团式经济[注]。③园区经济。在专业镇经济时代（改革开放后至21世纪初），“一镇一品”为佛山经济的腾飞奠定了基础，造就了强劲的传统产业。顺应了专业镇经济的格局，佛山的财政资源和公共服务责任也高度集中于镇街一级政府。

在这一阶段，职业教育的发展主要由镇街主导，几乎每个镇都举办一所职业中学，职业教育为本镇的产业服务。高度分权的职业教育管理模式充分调动了镇街的积极性，佛山市职业教育多点开花，迅速发展。在随后的组团式经济、园区经济时期，经济发展客观上要求政府加大协调统筹。伴随着本地的经济发展模式的变迁，佛山的职业教育责任也从分权逐步走向集权，“以区为主”的职业教育管理体制逐步形成。

---

1. 在我国，教育支出存在一个普遍规律：经济发展水平高、财政能力强的地区，教育支出占财政支出比例较低。佛山作为经济发达地区，教育支出能够超过全国平均水平，更显难能可贵。

2. 顺德区教育局常务副局长陈锡钊介绍了当年中专、中技与职业中学“三教合一”是如何实现的。当时，顺德市政府决定将民政局、财政局、电力局等部门的资格认证权移交给教育局，而发证由教育局协同各相关部门进行。这一决定在实施过程中遇到了巨大的阻力。最终，当时的市委书记拍板，各部门发证设备没收，经费直接拨给教育局，从而为这一次重大的职业教育改革画上了圆满的句号。时至今日，佛山也只有顺德完成了“三教合一”。

3. 据顺德职业技术学院校长办公室主任黄健光介绍，当时一位顺德籍香港企业家本打算捐助很大一笔资金用于筹建“顺德大学”，最终由于“顺德大学”降格为“顺职院”而降低了捐款。

4. 据顺德区教育局计财科负责人介绍，教师国外培训的费用由政府、学校、个人三方面共同承担。其中，政府承担4万元，学校1.5万元，教师个人1万元。

5. 顺德教育局副局长、职业教育发展指导委员会秘书长徐旭雁介绍，在撤销职成科、组成发展指导委员会初始，很多中职校长表示不习惯，认为失去了直接管理机构，有了问题不知道向谁反映。

6. 顺德的职教历史阶段划分主要借鉴姜蕙《顺德现代职业教育发展研究》；南海的职教历史阶段划分主要借鉴南海区教育局提供的材料；全国职教历史阶段划分主要借鉴和震《关于我国职业教育政策三十年回顾》。笔者根据自己理解做出了一定调整。

7. 严格意义上，本处的“专业镇经济”指的是专业镇经济的初级阶段。其主要特征是产业集群自发形成，专业化分工主要是横向一体化。

8. 2003年佛山市“两会”期间，广东省委常委、佛山市委书记黄龙云提出建设“2＋5”城市组团，即建设2个100万人口以上、5个30万~50万人口的新城区，即中心组团和大良容桂组团；狮山组团、西南组团、西江组团、大沥组团和九江龙江组团。

二、免费教育是破解“技工荒”的灵丹妙药？

职业教育的意义在于为劳动力市场提供技能型人才。判断一国职业教育是否成功，最根本的尺度在于解决劳动力市场上技能型人才供给不足的问题，最直接的政策就是扩大职业教育招生规模。为此，教育部出台了1：1的普通高中和中职招生计划，要求各地基本实现这一比例。

然而，普通高中教育和中职教育面临着迥异的外部环境。普通高中的目标是升学，中职教育以就业为导向。由于高考和学籍管理等制度安排，普通高中的升学渠道是分割的，但是中职教育的出口却是作为整体的全国性劳动力市场。政府对于中职教育的干预，受到能量巨大的宏观环境的制约。

首先是学龄人口规模的大幅度下降。计划生育政策的实施，改变了我国的人口进程。近年来，普通初中毕业生数在过去几年中急剧下降，高中阶段适龄人口数一直处于下降的趋势。其次，持续多年的高考扩招，也间接影响了人们高中阶段的教育选择。由于上大学机会的增加，更多的初中毕业生选择进入普通高中继续学业。正如OECD于2009年发布的《为工作而学习》报告所指出的，在各国，高等教育的扩张损害了以学校为基础的中等职业教育并不是偶然的现象。例如：“在韩国，3/4的高中阶段职业教育学生最终进入了第三级教育，对于设置这些将学生直接输送进劳动力市场的项目的合理性形成了挑战。”最后，劳动力市场特征同样不容小觑。放眼全球，劳动力市场受到政府高度监管的国家通常具有高质量的职业教育机构。在这些国家中，最低工资保障、工资集体协商制度和完善的劳动者权益保护制度使得企业聘用和解雇新员工

的成本高昂。在这种情况下，雇主不愿意聘用没有受过训练的员工。因此，也愿意参与甚至投资国民教育体系外的职业教育和培训。

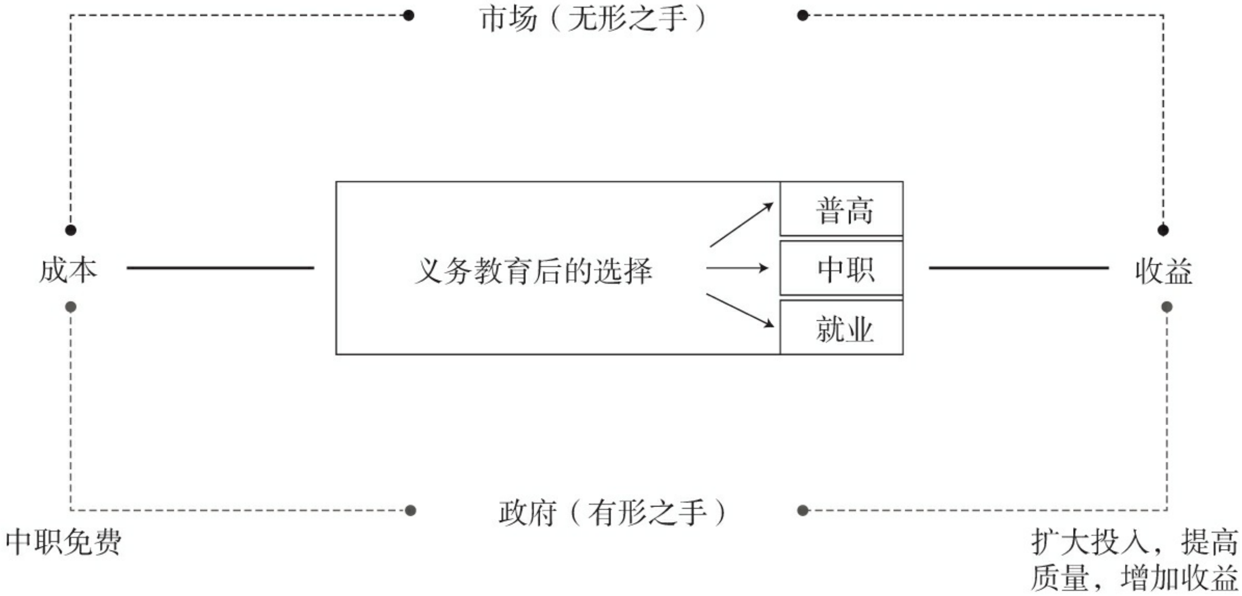


图11-2 政府“有形之手”干预职业教育招生的作用机制

我国职业教育发展陷入困顿，突出体现于中职招生乱象。对于公办中职学校而言，学生数是获取财政拨款的依据。越多的学生，意味着越多的财政拨款；招不到学生，意味着学校面临倒闭的危险。为了争夺学生，中职招生中各种“潜规则”横行。常见的当属招生回扣，而回扣形式五花八门，散户“车马费”、知情人“信息费”、生源学校“好处费”、招生代理“中介费”等。

招生是职业教育的入口，是职业教育培养的起点，其重要性不言而喻。招生制度设计，不仅会影响进入职业教育的学生素质，也会影响学生进入职业学校之后的学习激励，最终影响到劳动力供给和产业发展。有趣的是，在佛山调研过程中，笔者了解到，顺德于2006年试点“双零模式”。2008年，佛山市响应广东省提出的产业与劳动力“双转移”战略并开始实施“双转移招生”，2013年，广东省又出台了全国中职免费政策的“粤版意见”。短短几年内，佛山试点了三种不同的招生政策，产生了不同的政策效果。下面，笔者将对这三种政策进行比较研究，试图在职

业教育的入口处寻找“技工荒”的破解之法。

（一）全国“中职免费”

2009年，出台的中职免费政策是我国近年来最重要的职业教育政策。根据相关统计，免学费受益面达到中职学生在校生的30%左右，助学金的覆盖面达到90%左右。对于中央政府而言，中职免费的政策目标在于：针对义务教育后不能获得更多教育机会的人群，通过降低教育成本，促使更多的人选择中等职业教育，扩大职业教育规模，优化普职教育结构，为经济发展、产业升级提供人才储备。由于该政策的重点瞄准人群是农村学生、涉农专业学生和城市家庭经济困难学生，因而被称为“继全部免除城乡义务教育阶段学生学杂费之后，促进教育公平的又一件大事”。

直观上看，中职免费政策属于教育成本分担政策，但是从政策目标的视角来看，理解为招生政策可能更加合适。通过免费和生活补贴的“价格效应”，刺激职业教育需求，增加中等职业学校的生源。中职免费有效的前提是“价格因素”，是初中毕业生选择中职、普通高中或者直接就业的重要因素。对于农村家庭、城市家庭经济困难学生来说，其对中职教育的需求弹性足够高。

广东省发改委、财政厅等部门直到2013年3月17日才下发《关于扩大中等职业教育免学费政策范围—进一步完善国家助学金制度的实施意见》。与国版“意见”相比，粤版“意见”在扩大免学费范围后财政对学校的补助方案和补助标准上有所变化。如，国版“意见”里对中职学校的财政补助标准为每生每年统一2000元，粤版“意见”，省属中等职业学校补助基准定额为每生每年3500元，地方中等职业学校的分担补助标准为每生每年2500元。此外，免学费补助资金在各级财政分担的比例都不一样，而这些可能也是粤版“意见”在近半年之后才出炉的原因。

但是，截至发改委调研组展开佛山调研的2013年3月，粤版的中职免费政策在佛山市南海区并未实施，南海区还处于观望之中——中职学生学费依旧收取。

南海信息技术学校是南海区最好的中职学校之一，学校硬件设施、专业和师资都在中职学校中出类拔萃，不仅生源不成问题，中考录取分数线甚至高于部分普通高中，还一度收取择校费。南海区信息技术学校的杨柏弟校长表达了自己的担忧：中职免费可能会损害优质中职的形象，并增加学生的培养困难。中职的免费，会固化中职教育的“低端形象”。免费进入中职就读的学生，会对眼前的中职教育机会缺乏珍惜。当学生不珍惜眼前的教育机会时，学习效果可能受到影响，辍学的可能性也会更大[注]。

在同样表达中职免费政策对中职学校学生培养的担忧之外，顺德区教育局副局长陈锡钊从教育经费保障机制的视角分析了中职免费的影响。现在很多学校都实行“2+0.5+0.5”的培养模式，最后一年仍有半年时间在学校，依然会有费用产生。一旦两年期的免费中职实施，最后一年产生的经费财政不兜底，学校又不能向学生收费，这一经费真空不知如何填补。

民办中职学校或许是最为担忧的利益相关者。公办中职是中职教育的办学主体，但是民办中职学校也扮演着重要的角色，满足了公办中职职业教育未能覆盖的超额需求。佛山市民办中职学校在校学生数占到了全部中职学生数的11%。作为完全的市场行为，民办中职的生存之道在于平衡教育质量和教育成本。佛山市现代商贸技工学校（民办）的钟校长向我们介绍了学校的情况。他以前是公办中学的高级教师，偶然的机会进入了培训行业。随着培训规模逐步做大，他与一些朋友在2008年共同出资建立起现代商贸技工学校。目前学校有学生2800多人，本地生源孩子占1/3，外地生源孩子占2/3，但是学生的流失率很高，大约有15%。商贸技工学校还承接了一部分“双转移”的学生入校就读，佛山市

以“政府购买服务”的形式对学生培养成本进行弥补，每名学生补贴5600元。钟校长谈到了办学过程中遇到的问题。目前，学校的中职教育处于微亏状态，学校主要依靠省司法系统的职业培训收入维持运营。随着近年来政府对公办中职学校投入的加大，民办中职的生存空间一直在缩小，民办中职未来面临极大的系统风险，因而不愿意扩大办学规模。随着中职免费的真正执行，公办中职的吸引力会进一步增加，民办中职将受到沉重打击。钟校长说，如果没有来自政府的扶持政策，佛山的民办中职教育将会在3~5年内消失。

（二）广东“双转移招生”

2008年，自广东省提出产业与劳动力“双转移”战略以来，佛山市教育部门，中职学校响应并积极进行双转移招生[注]。2009年，佛山共招收“双转移”学生13803人，完成省当年下达招生任务的130.22%；2010年，共招收14951人，完成率高达127.80%，头两年“双转移”招生完成情况良好。市教育局的数据显示，2011年佛山对口接收云浮市“双转移”生源任务为3219人。从目前实际招生情况来看，完成率只有51%。在经历了2009年、2010年的火热后，2011年“双转移”招生开始冷却。

南海区第一职业技术学校招生与就业指导处主任胡锦明说，2011年，该校计划招收两个班约100多名“双转移”学生，当年招生任务完成率仅50%，招生不够理想。佛山市工会职业技术学校250个的招生计划，招到过100多个，任务完成率也只是接近70%。该校何校长说，自己在参加“双转移”招生工作相关会议时了解到，大部分兄弟学校都没有完成招生指标。

佛山市“双转移”招生遇冷，从外部环境来看，与地区保护、其他地区中职免费政策的实施有关。南海区第一职业技术学校招生与就业指导处主任胡锦明认为，地方保护影响到输出生源的数量及质量。输出地生

源的不足令招生竞争加大，导致许多中职学校纷纷进行“抢闸”招生。另外，其他地区中职免费政策的实施，使得生源竞争进一步加剧。

而从内部环境来看，“双转移”招生遇冷的主因在于教育质量未能达到学生家庭预期。表11-3提供了南海区双转移学生的分布。可以清楚地看到，虽然大部分学校都承担了一定的双转移学生，但是教育机会主要集中于民办中职学校。政府通过购买服务对民办中职学校承接的“双转移”学生进行补偿。而优质的公办中职学校招收的“双转移”学生较少。如南海信息技术学校，仅招收了192名“双转移”学生。

表11-3 佛山市南海区双转移学生的分布（2012年）

公办		民办	
学校	双转移人数	学校	双转移人数
南海信息技术学校	192	南海区联创汽车职业学校	3 354
盐步职业技术学校	165	腾飞职业技术学校	1 956
卫生职业技术学校	1 638	腾飞技工学校	724
南海区第一职业技术学校	453	佛山市现代商贸技工学校	771
官窑职业技术学校	228	广东商校（南海校区）	3 258
九江职业技术学校	0	桂城技工学校	543
佛山市工业学校	0		
南海高级技工学校	4 344		
佛山市交通技工学校	217		

资料来源：南海区教育局提供2012年职业教育统计材料

（三）顺德“双零模式”

为了贯彻2006年《国务院关于大力发展职业教育的决定》，广东省

教育厅决定在顺德开展半工半读试点工作。顺德摸索出了自己的半工半读、人才培养模式——“双零”模式。以学校为理论教育主体，以企业为实践教育基地，学校和企业共同参与管理，实现贫困家庭学生零学费入学，零距离上岗的培养目标。学生入学时先不缴纳学费，通过工学交替的形式边读书边打工，用顶岗实习的报酬分期支付学费。毕业时取得中职学校毕业证书和中级技能等级资格证书，零距离上岗。

在佛山梁琚职业技术学校，“双零”模式学生三年的时间中有一半时间需要在企业顶岗实习。2010年，他们选择了广东康宝电器集团、海信科龙空调公司等5家企业作为“双零”模式合作单位，培养的机电专业的毕业生都达到预定培养目标，也实现了真正的“双赢”。一方面“双零”模式的所有学生都不用交学费，毕业后还都获得了毕业证书和中级技术等级证书；另一方面他们在就业上的优势也一览无余。广东康宝电器有限公司总经理罗小甲曾对梁琚职业技术学校校长黄瑞兴说：“‘双零’班的学生只要加入我们公司，在生活上与大学毕业生享受同等福利，工资上浮10%。”

不仅如此，佛山职业技术学院副院长李柏青认为，通过这种模式，政府不出一分钱，学生不交一分钱，学校收费不减一分钱，企业不额外增加一分钱开支，却达到了学生及家庭、学校、企业和政府“四满意”的效果。对企业来说，它解决了企业季节性的用工需求。可以及早介入员工尤其是骨干员工的培养，缩短员工培养的周期，降低培养成本；而对学生来说，可以在不同的岗位上转换，积累了多个岗位的工作经验，为将来的就业乃至创业奠定了基础；而对学校来说，可以更好地落实实习方案中的教学和安排学生的实习岗位的转换，提升实习工作的质量，实现与企业更深度地融合，增强办学实力。所以说，这种培养模式具有很高的推广价值。

（四）小结

无论是全国的“中职免费”政策、广东省的“双转移招生”，还是顺德的“双零模式”，都属于职业教育招生政策，都通过直接或者间接免学费降低学生的教育成本，但是却有着不同的政策效果。“中职免费”乃至“双转移招生”的遇冷，充分体现了目前教育选择中直接成本并不是最重要的考虑因素。只有教育收益的提高，才能吸引更多的孩子进入职业教育学校。大量初中学生放弃进入中职学校就读，选择随父母外出务工，或者去发廊、美容院、餐厅当学徒工，很大程度上并非受制于家庭经济状况，而是接收“市场信号”后的理性选择。

在“市场信号”形成的过程中，可以清晰地看到政府的缺位。国务院分别于2002年、2005年两次召开全国职业教育工作会议，做出了大力发展职业教育的决定，教育部为落实第一次全国职业教育工作会议的精神发文指出：“要进一步扩大中等职业学校的招生自主权。允许中等职业学校招收应、往届初中和高中毕业生及具有同等学历的人员入学；允许中等职业学校根据市场需求和自身办学条件自行确定招生专业和规模；允许中等职业学校根据用工单位的需求，调整教学内容、学习方式和学习时间。”该文件出台的目的在于通过扩大中职学校的办学自主权，促进中职教育又快又好地发展。但是，随着中央教育部门对扩招的任务和要求越来越高，地方主管行政部门基本放弃了对中职学校招生与办学的监管，“一放就乱”的混乱局面逐渐形成。政府对中职学校的监管缺位，导致了中职学校在专业设置、招生、质量规格等方面的系统性的行为失范，影响了这些学校对于学生和家长的吸引力，这是“中职免费”“双转移招生”遇冷的主要原因。

顺德“双零模式”的成功，在于其并非孤立的免费招生政策，而是招生培养就业一条龙的制度安排。受益于顺德本地运行良好的产学结合以及不断适应产业需求的体制创新，顺德的职业教育保持了人才培养的高质量。高质量的培养过程、能够体现人力资本积累价值的顺畅就业渠道，保障了学生的个人教育收益；得到保障的教育收益传递出信号，吸引初中毕业生选择职业教育。一条龙制度安排的实施，不仅需要本地发

达的产业支撑、政府的财政支持，还需要构建政府、企业、学校的协同合作机制。只有在具备上述条件的前提下，职业教育扩张政策才会事半功倍，“技工荒”才能从职业教育入口处得到解决。

---

1. 根据2007~2010年教育事业数据计算中职三年流失率，2007年入学的中职学生三年流失率接近20%。
2. “双转移”是广东提出的“产业转移”和“劳动力转移”两大战略的统称，具体是指珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移；而东西两翼、粤北山区的劳动力，一方面向当地二、三产业转移，另一方面其中的一些较高素质劳动力，向发达的珠三角地区转移。“双转移”招生是双转移战略中劳动力转移战略的教育配套措施，珠江三角洲地区拿出部分中等职业学校的学位面向东西两翼、粤北山区招生，免学费住宿费并给予一定生活补助。佛山市的双转移招生主要面向清远、云浮等地的农村学生以及城镇家庭经济困难学生。

三、建立需求导向的现代职业教育体系

（一）简要总结

伴随着我国经济的快速发展，人口红利消失，廉价劳动力的时代逐渐逝去，提高就业率和生产效率成为保持我国竞争力、绕开中等收入陷阱的关键。而职业教育作为连接国民教育和劳动就业的重要力量，它在促进经济社会发展、保障劳动就业和维护社会公平等方面起到非常重要的作用。

相对于具有较高社会收益的基础教育而言，职业教育的意义更大程度体现在经济效益上。随着我国对职业教育财政投入的迅速增加[注]，职业教育“不差钱”的日子越来越近。“不差钱”的职业教育，如何招到“不含糊”的学生，通过“不忽悠”的培养过程，最终为社会经济发展提供高素质劳动者？佛山的职业教育发展历程，为我国未来的职业教育发展提供了良好的借鉴。

可以说，佛山的职业教育发展，摸着石头过河，从小到大、从弱到强，从分散到集约资源、集团化发展，逐步探索出职业教育的“佛山模式”——政府主导发展、市场倒逼发展、企业参与发展、品牌引领发展。佛山的成功，固然有着财政资源雄厚、产业发达的外部环境因素，但是，无论是“空编运行”的教师聘任制度设计，“多元立交桥”的职教体系建设，“产学联盟”的校企合作机制，“撤销职成科，组建职教发展委员会”的管理制度安排，还是招生培养就业一条龙的“双零模式”，都充分尊重了当地市场这只“看不见的手”。从越位的地方移开，在缺位的地方到位，“小管理，大服务”的指导思想，因势利导地处理好政府与市场

的关系，是佛山职业教育成功的根本原因。

（二）政策建议

借鉴佛山职业教育发展中的经验教训，笔者在招生、财政、人事制度、管理体制、办学模式、公民办协调发展等方面对我国职业教育体系建设提出如下政策建议。

1.短期政策

在短期内，影响我国职业教育发展的因素在相当程度上存在，这迫切需要教育部门尽快调整相关政策或制度，从而让职业教育为社会经济提供高素质的劳动者提供保障。

一是加强政府统筹，建立明确有序的中职招生制度。坚持“开门办学”的原则，为非初中应届毕业生建立单独的、完善的招生和毕业制度。建立“宽进严出”的相关管理制度。同时，细分中职的功能，即补习教育、职业教育、成人教育、普职融通教育和升学教育。在坚持“开门办学”原则和坚持有质量办学原则的过程中，政府应要求中职在内部建立更加精细化的教育服务。所有入学者被期待具有一定的知识和技能基础，对于不具备者，学校另辟补习教育的服务，作为这些学生进入职业教育课程前的准备。

二是建立培养标准和评估体系，严格控制专业审批。按照专业逐一建立综合考虑学生的一般性知识技能和专业技能的毕业测试制度。重视中职学生的一般性知识技能的训练，为他们成为终身学习者打好基础。对于学校增设专业，应恢复必要的申报、评估和审批制度，由地市州一级教育行政主管部门统一把关，切实杜绝盲目的开办新专业、上新项目以及重复建设。

三是借鉴佛山“双零模式”的成功经验，从招生、培养、就业一体化的视角考虑职业教育政策制定。无论是全国的“中职免费”政策、广东省的“双转移招生”还是顺德的“双零模式”，虽然都属于职业教育招生政策，都通过直接或者间接免学费降低学生的教育成本，但是却有着不同的政策效果。“中职免费”乃至“双转移招生”的遇冷，充分体现了目前教育选择中直接成本并不是最重要的考虑因素，而只有教育收益的提高，才能吸引更多的孩子进入职业教育学校。因此，我们建议在全国有条件的地区进一步推广“双零模式”的运行。

四是重视职业教育质量，加大瞄准到学校的产出拨款比重。中职免费政策是近年来国家出台的最重要的职业教育政策。从政策对象和拨款依据来看，中职免费属于瞄准到学生的需求拨款。这一政策的目标在于降低中等职业教育学生家庭的教育成本，增强中等职业教育吸引力，扩大职业教育规模。这一政策目标初步实现。未来的职业教育财政政策，应当优先考虑提升职业教育质量，促进职业教育学校之间的良性竞争，鼓励人才培养机制的创新。建立瞄准学校的产出拨款机制，以学校培养的合格或者优秀毕业生作为拨款依据，从而为我国职业教育质量的提升提供财政激励。

五是妥善处理民办职业教育和公办职业教育之间的关系，加大扶持力度，增强政府监管。民办职业教育在我国职业教育中的规模并不大，但是它融合了民办教育的灵活机动性和职业教育的实用性、针对性等特点，是与市场联系最为紧密的教育类型，可以为我国职业教育发展带来“鲇鱼效应”。近年来，大量职业教育政策纷纷出台，基本上都着力于支持公办职业教育发展，民办职业教育的生存空间已日益缩小。另外，由于监管不到位，民办职业教育学校存在利用政府扶持政策牟利的现象，部分地区甚至出现了“挂羊头，卖狗肉”的民办职业教育学校——民办中职学校通过与普通高中串谋，一方面取得政府对中职学生的补助，另一方面收取学费后主要讲授普通高中课程。加大对民办学校的扶持，统筹考虑公办职业教育和民办职业教育之间的关系，促进两者之间的良

性竞争和共同发展，是我国当前亟待解决的问题。

2.中期政策

在职业教育部门内部，一些限制职业教育发展的短期性因素可以尽快得到解决，而一些体制或制度性的因素仍需要在较长一段时间内不断调整，如不同地区或不同教育主体之间的协调。

一是尊重市场规律，职业教育布局原则上以产业布局为依托。大力发展职业教育毋庸置疑，但并非每个地区都必须大力发展职业教育。当前这种按照行政区划，并且主要依托县级政府进行管理和布局的做法不符合市场规律。未来的管理体制调整，在那些地市政府主办高等职业教育的省份，可以实施“以地市为主”的中等职业教育管理体制；在那些企业、行业主办高职高专院校具有较大影响力的省份，也应加大对企业、行业举办和管理中职学校的激励，形成职业学校组群式发展的格局。

二是统筹职业教育集团化发展，整合资源，提高效率。职业教育集团是职业教育资源共享、优势互补、集约发展的有效途径，是深化校企全面合作、推进产学研深度融合的重要平台，也是中国特色职业教育办学模式的有益探索。职业教育集团涉及多地域（通常跨县市）、多主体（中职、高职和企业），对整体和长远利益的把握，会受到自身地位、目标和直接利益的限制，如果缺少政府引导，将直接影响集团的运行和成效、生存和发展。因此，应当在省一级建立协调和管理机构。教育行政部门以及经济主管部门应该主动参与制定职教集团的宏观规划和发展政策，研究职业教育规划与区域经济发展的整合方案，研究职教集团的发展规模、运作方式；调动和发挥集团核心院校的积极性，建立集团运行的有效动力机制，适当扩大集团的办学自主权；构建宽松有序的融资环境等。

三是优化职业教育“立交桥”的建设架构，让职业教育上升通道“名副其实”。“中高职衔接”及“高职本科一体化”人才培养模式已经在佛山

试点，受到了各界一致好评。职业教育“立交桥”理念在全国范围内得到了普遍认可。但是，学历的衔接只是形式，学制衔接、课程和教学内容衔接、职业资格证书衔接才是实质和重点。解决中高职以及本科教育脱节、断层或重复的问题，建立“名副其实”的现代化职业教育上升通道，是我国职业教育“立交桥”建设中有待进一步优化的重要内容。

3.长期政策

从长期来看，制约我国职业教育发展的制度性问题客观存在，这需要厘清教育、财政、人事等各个政府部门的职责，正确处理学校、政府与企业的关系，合理解决不同政府部门在职业教育管理上的错位、越位和不到位问题，真正突破“瓶颈”和体制性障碍，从而形成一个由社会力量参与、由政府履行监管职责的现代化职业教育体系。

一是深化教育人事制度改革，建立灵活的职业教育教师聘用机制。职业教育课程必须紧跟市场需求，契合职业教育特点的教师聘任制度安排对于提高职业教育质量至关重要。许多职业学校的专业脱离社会经济发展需要，课程内容陈旧，一个重要原因——教师编制满员，无法招聘能够胜任新课程教学需要的教师；或者是能够胜任新课程教学内容的企业一线技能人才学历不够，无法得到教师编制补充到教师队伍中。佛山市南海区“人事和财政编制分离”的做法，是遵循当前人事制度的有益创新。但是，在当前人事制度下，继续创新的空间依然不大。深化职业教育人事制度改革，建立更加灵活的职业教育教师聘任机制，才能够为我国职业教育的继续提升提供人才支持。

二是尊重教育规律，建立“大服务，小政府”理念下的职业教育管理体制。与普通教育不同，职业教育受到更多市场因素的影响和制约，是否符合市场需求是检验职业教育成败的标尺。这注定了职业教育管理体制需要尊重和引入市场机制。佛山职业教育成功经验很多，管理体制创新是其中不可忽视的因素。在专业镇经济时代，“一镇一校，一校一

品”的职业教育服务于本地产业。而在园区经济时代，顺德创新政校企合作机制，撤销了职成科、组建职业教育发展委员会，由政府、学校、企业三方联动，承担职业教育科研工作、决策咨询服务、校企合作建设、职教质量考核等工作。所以说，开放、高效和利益相关者共同参与的职业教育管理体制改革，是佛山职业教育成功的内因，也是未来我国职业教育管理体制改革的必经之路。

---

1. 2012年，全国公共财政职业教育投入2053亿元，比2006年增加了4.45倍，年均增长28.3%，其中中央财政投入258.3亿元，比2006年增加了约13倍，年均增长54.8%。

第十二章 佛山市医疗卫生体制发展改革演进历程及推进建议

佛山，在医药卫生领域是一个充满特色的传奇城市。说它传奇，因为它具有三方面特点：一是民众具有注重健康的传统，历来医药卫生消费较高，一来因为居民有能力消费，二来因为其有较强的消费意愿；二是政府满足居民需求的意识较强，全国第一例非典病人、广东省第一例艾滋病人都是在佛山发现，市内公共卫生防护治疗的水平较高；三是佛山特有的中医药特色，从传统的以骨伤治疗为主，到目前中医院治病和健康管理的思想深入人心。

佛山的医药卫生发展历程，可以简单地归纳为一句话：在一个经济快速发展的地区，医药卫生事业发展的过程也是政府在寻找自身合理定位的过程。政府寻找自身定位，其中一个突出例子就是医院明确责任主体的问题，医院主要建设是由谁来投资，是政府还是市场。佛山的医院建设和运营经历了这样的过程，先是低水平广覆盖，后又向市场要效益，医院改制，2002~2004年政府又回购医院。在这个过程中充满了矛盾和争论，也蕴含着一个难以说清的问题，医疗服务尤其是基本医疗服务具有公益性，同时又具有极强的信息不对称性；在一定的经济发展条件下，我国不可能实行完全由财政负担医疗服务的高标准医疗服务，所以提供医疗服务的医院又具有市场经营性——政府要在维护公益性与允许经营性之间把握良好的尺度，兼顾多方的权益。如何把握好这一尺度，对于政府而言，显然是需要权衡和量度的。本文将以佛山市医疗卫生事业发展尤其是医疗机构体系的历史演变为主线，重点刻画出基层医院的市场化—政府回购—基层医疗/卫生机构分置等一系列历史演变的过程，其间穿插人才队伍建设、医疗服务定位、政府财政投入、医疗保

障演变等相关问题，由此展示出佛山市医疗卫生体制发展和改革的演进历程。

一、第一阶段（新中国成立—改革开放—1992年）：医药卫生初步发展

新中国成立之初，我国医疗卫生事业的重点任务是加强基本公共卫生的普及，防范特重大疫情的传播。为此，在全国层面发展了具有重大革新性的公共卫生体系，主要依靠短时期培训出来的较低技能医护工作者，发展劳动密集的医疗技术，强调预防和初级保健，实施公共卫生计划而非关注个体健康。新中国成立初医疗卫生领域的四项指导方针是：医疗卫生体系为工农兵服务；以预防为主；中西医相结合；卫生工作与群众运动相结合，即开展全国层面的爱国卫生运动。

新中国成立前，佛山经济状况差、缺医少药，传染病肆虐，瘟疫时常发生，血吸虫病、疟疾等寄生虫病流行。新中国成立后，全国发起“面向工农兵，预防为主，结合中西医，卫生工作与群众运行相结合”的卫生工作方针，逐步增强医疗卫生机构和设施建设，积极开展防病治病工作。佛山也着重开展了消灭特重大传染病疫情的防治工作。

1978年，党的十一届三中全会提出全党工作重点转移到现代化建设上来，卫生部门根据党的建设路线开始加强对卫生事业的管理。1979年，提出“运用经济手段管理卫生事业”，“卫生工作重点转移到医疗卫生现代化建设上，建设全国三分之一重点县”。同年，卫生部等三部委联合发出了《关于加强医院经济管理试点工作的通知》，开展了“五定一奖”和对医院“定额补助、经济核算、考核奖惩”的办法，并展开了试点。传统医院管理的弊端在这一阶段逐步暴露出来，随后加强医院管理的政策相继出台。1980年，卫生部《关于允许个体开业行医问题的请示报告》得到国务院批准，为转变国有、集体医疗机构一统天下，形成多

种所有制形式并存的医疗服务机构奠定了基础。1981年3月，卫生部下发了《医院经济管理暂行办法》和《关于加强卫生机构经济管理的意见》，开始扭转卫生机构不善于经营核算的局面。在此基础上，1982年卫生部颁布《全国医院工作条例》，以行政法规形式明确了对医院相关工作要求。

在此期间，佛山各项医疗卫生事业进一步发展。各级医疗、防疫、保健机构从无到有、从小到大，不断发展。佛山各级政府从政策、经费上支持和保障农村医疗卫生事业的发展。1979年，按照卫生部《关于加强计划免疫工作的通知》要求，各地纷纷开展计划免疫工作，对适龄儿童预防接种。1980年起，佛山执行省人民政府颁发的《广东省急性传染病管理实施细则》。此后，在控制疫情方面，全市范围内基本消灭了鼠疫、天花等烈性传染病的血吸虫病，各种急性传染病得到有效控制。改革开放以后，佛山传统的中医中药事业得到了振兴和发展，尤其是中医跌打骨科。在医疗保障方面，新中国成立初期，我国城市地区以公费医疗和劳保医疗为主。1979年，佛山地区和各市县政府设立公费医疗办公室，负责公费医疗管理和医疗费用报销以及家属统筹医疗的管理等工作。从1980年起，家属医疗范围仅限机关、事业单位干部、职工直系亲属。从1985年起，在职人员实行单位定额包干管理，财政每年将包干经费拨付公医办，公医办提成20%做调剂使用，余额定期拨付各单位包干管理使用。从2001年起，离休干部由基金管理局统筹管理，退休人员和在职人员参加佛山市城镇职工基本医疗保险和公务员医疗补助，门诊公费医疗继续实行单位包干管理和个人自付部分医疗费用。

改革开放以后，佛山经济社会发展速度较快，各项社会事业稳定发展。1979年以来，佛山市医疗卫生资源得到一定的发展。

佛山市在1990年进行了佛山地区卫生服务调查，对佛山地区当时的医疗卫生服务基本情况、服务需求等进行了摸底。《佛山地区卫生服务调查研究结果的初步分析报告》指出，1989年，佛山市卫生资源总体比

较充分，各级各类医疗机构638个，农村卫生站747个，医院病床8025张，平均千人口床位数2.52张（同期全国水平为2.30张），其中城市4.97张，农村2.0张。全市每千人口拥有医师（士）1.7人（同期全国水平为1.6人），护师（士）1.13人，药师（士）0.37人，技师（士）0.23人。可见，当时佛山市的卫生保健水平是较高的。

政府对卫生事业经费的投入方式和规模直接体现了政府的重视程度。财政部门拨给卫生部门的卫生事业经费包括医院经费、中医院经费、防治防疫经费、妇幼保健经费、科研补助经费和其他经费。1979年前，佛山市卫生事业费实行“条条管理”为主的管理方法，统一由省下达到地区，再由地区逐级安排下达。1980年起，卫生事业经费改由地方各级财政安排。其中，1989年，佛山市年度卫生经费占财政总支出4.3%，人口平均13.63元。佛山市各级财政对卫生事业经费的投入逐年增长，1989~1992年间增长了62.0%，尤其是卫生院、妇幼保健院等经费支出几近翻倍。在此期间，佛山市医疗设备比较齐全，80%的医院一般设备基本齐备，专科设备基本配套。各级各类医疗、预防、保健、康复、教学、科研机构初具规模，具备各种常见病、多发病、疑难病的防治与急救能力，二三级医院及50%左右的农村卫生院专科建设初具规模，心血管、泌尿、眼科、中医骨科等大部分专科技术发展基础较好，有些科研项目处于省内先进水平。

除了卫生保健水平和卫生投入以外，当时佛山市经济社会发展水平、居民生活质量和健康水平均处于全省先进水平。佛山市由于经济发展水平高，居民医疗卫生需求也相应较高。居民医疗需要量略高于全国十省（区）平均值，计划免疫项目相应传染病和地方病得到有效控制，人群疾病、死因构成与发达国家接近，儿童营养和健康状况呈逐年增长趋势，中小学生平均身高、体重高于全省城市平均水平。

当时，佛山市城乡医疗卫生事业发展的总体特点是：虽然总体发展情况较好，但也存在一定的结构矛盾。居民医疗要求的高层次需求与医

疗保健供给之间存在矛盾，居民医疗需求处于高要求状态，特别是高层次的医疗卫生服务需求量日趋增长，卫生资源的分布配置存在不均衡的弱点，城乡之间差异较大，区域卫生发展不平衡；卫生服务的利用率较高，但不平衡，城市医院利用过度，农村医院利用率偏低；医院专科床位和技术的发展与群众医疗需要还不相适应，特别是肿瘤、妇产、骨伤科以及牙病、康复专科床位与技术力量不足，造成高需求、低资源、高利用的超负荷运转状态；医院分级分工体制不健全，缺乏统一规划和宏观调控，医院盲目发展问题严重。

针对佛山市医疗卫生资源、居民健康和医疗服务需求等综合情况，1990年，佛山作为全国和广东省实施医院分级管理的试点城市，研究制定了1991~1995年“八五”期间的《佛山市区域医疗发展概略规划》。以提高城乡居民健康水平为主导，以人人享有卫生保健为目标，以目标管理和标准化管理为手段，实行医院分级管理和评审制度，逐步建立区域化、网络化、分级分工的城乡三级医疗卫生保健体系。同时，引入国际普遍采用的“国际医疗保健圈”概念，在全市区域内按地理、人口和行政区划的划分，设置三级医疗保健圈，重点加强综合医院、中医医院、专科医院的重点专科建设和农村医疗机构建设。

二、第二阶段（1992~2002年）：第一次医改

1992年，党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标，掀起了新一轮的改革浪潮。1993年，十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，进一步明确了社会主义市场经济体制和社会主义基本制度密不可分的关系，同时指出要建立适应市场经济要求，产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。在卫生医疗领域，继续探索适应社会主义市场经济环境的医疗卫生体制。

1993年，佛山市在城市发展总体规划基础上，提出“再造佛山新优势，组织佛山新腾飞，在十五年内基本实现现代化”的目标，对市区三个新区的开发规模和老区综合改造进行规划。1993年，佛山市工农业总产值达到825.06亿元（按当年价格计算），比1990年增长165.37%，国内生产总值达到321.56亿元，比1990年增长169.08%；城市职工人均年工资为6948元，比1990年增长96.11%，农村人均年纯收入为2671元，比1990年增长74.46%。人均国内生产总值超万元。

在此期间，佛山市卫生事业发展较快。1991~1994年，佛山市拨出资金1.4亿元投入乡镇卫生院建设。“八五”期间实现了卫生院“一无三配套”（无危房，房屋、人员、设备配套）的目标。其中1993年，全市年度卫生经费占财政总支出的3.94%，卫生经费总额达11594万元，比1990年增长129.2%，人口平均卫生经费38.71元，比1990年增长184%，其中医院经费占61.18%，防保经费占13.5%，科教经费占10.69%，其他经费占14.63%。卫生经费年度增长速度在全省名列前茅。健全村级卫生组

织，实行乡镇医疗机构一体化管理，全面开展社区卫生服务。慢性病防治工作有了新进展，麻风病基本消灭。食品卫生、公共场所卫生、劳动卫生、药品管理、母婴保健、传染病和职业病防治纳入法治轨道，三级妇幼卫生服务网络建成。佛山市中医药进一步发展，佛山市中医院定为“中国中医骨伤科医疗中心”，顺德中医院定为“广东省顺德中西医结合医院”，南海中医院定为“广东省示范中医院”。

全市医疗卫生资源进一步扩展，居民健康水平总体提高。1993年，全市医疗卫生机构698个，比1990年增加9.41%，医院病床10555张，比1990年增加2530张，增长31.53%，千人口拥有床位数3.5张，其中城市6.9张，农村2.8张。卫生技术人员14663人，比1990年增加2282人，增长18.43%，千人口拥有卫技人员4.9人，其中医师（士）2.1人，护师（士）1.7人，药师（士）0.66人，技师（士）0.29人。佛山市居民健康总体水平显著提高。全市人口出生率18.65‰，死亡率5.56‰，自然增长率13.09‰，婴儿死亡率15‰，孕产妇死亡率为零，平均期望寿命男性73.13岁，女性78.47岁。

在此期间，佛山市严把公共卫生关口，先后下发了《佛山市1999年号霍乱监测计划》《关于加强海、水产品和水体霍乱弧菌监测的通知》《佛山市犬类管理暂行规定》《食品卫生法》《公共场所卫生管理条例》《化妆品卫生监督条例》《佛山市计划免疫门诊工作规范》等政策文件，对人民群众的生活环境进行全方位的防护。

随着佛山卫生事业的发展，居民的卫生服务需求也日益增加。时任卫生局领导提到，“医疗机构发展起来以后，人员多了，肯定带来一些问题了，老百姓的医疗需求随着经济社会的发展，也要不断地提升，再加上现代科技的发展，对于一些疾病的早发现、早诊断、早治疗，这个需求也是必然的。所以越是经济发展，任何人对于自己的健康，都越来越重视了”。

群众对医疗、预防、保健、康复既存在基本需求，也存在特殊需

求，由于人口谱、疾病谱、死因谱和医学模式转变带来的市区医疗机构设置、结构、功能、任务和发展面临着新问题和新挑战，实际中存在着机构重叠、重复投资和专科建设不适宜等问题。对此，佛山市重新制定《佛山市区域医疗发展规划》，提出了“兼改并转、优化结构、放大功能、提高效益、实现卫生产业现代化”的区域医疗发展新思路。市政府将医疗发展规划纳入市经济社会发展和城市建设的总体规划，并在机构、床位、人员编制及有关政策、资金、用地、报建等方面给予优惠。

在这一阶段，佛山市卫生事业经费总额和分项额度总体上呈逐年上涨的趋势，尤其是在1997年和2000年左右，分别伴随着卫生院经费的迅速增长，以及中医院经费、妇幼保健院和防治防疫经费的增长，而出现两次迅速上涨。同时，在此期间，伴随着《佛山市区域医疗发展规划》的实施，市级综合医院、专科医院不断投入建设。同时，批准建立市一医院肿瘤医院、市一医院乐安分院、市慢性病防治院，同意设立市二医院眼科中心、市中医院骨伤科建设中心并同意将市戒毒所并入市卫生局统一管理并由市三医院代管。

但是，1993~2002年期间卫生事业经费的增长幅度大大超过了同期卫生保健水平的发展速度，每千人医疗卫生资源一直维持着平稳发展，可见这一时期卫生事业经费更多投入到了硬件建设而非软件发展上。

这一时期，全国范围内的医疗卫生体制改革带动了医疗卫生事业向更为市场化转变。其实早在1985年，国家层面就形成了开展医改的决议。1985年1月召开的全国卫生局厅长会议，贯彻中共十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》精神，部署全面开展城市卫生改革工作；同年4月，国务院批转卫生部《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》提出，“必须进行改革，放宽政策，简政放权，多方集资，开阔发展卫生事业的路子，把卫生工作搞好”，由此拉开了医疗机构转型的序幕。1992年9月，国务院下发《关于深化卫生医疗体制改革的几点意见》，卫生部门要求医院要在“以工助医、以副补主”等方面取得新成

绩。1996年12月9日，中共中央、国务院召开了自新中国成立以来第一次全国卫生工作会议，为下一步卫生改革工作的开展奠定了坚实的基础。1997年1月，中共中央、国务院出台《关于卫生改革与发展的决定》，明确提出推进卫生改革的总要求，在医疗领域主要有改革城镇职工医疗保险制度、改革卫生管理体制、积极发展社区卫生服务、改革卫生机构运行机制等。这些指导思想成为这一轮改革的基调和依据。

作为贯彻《关于卫生改革与发展的决定》的总体文件，国务院办公厅于2000年2月转发国务院体改办、卫生部等8部委《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》。之后陆续出台了13个配套政策，此后，国家和地方相继推出了一些改革举措。2000年3月，宿迁公开拍卖卫生院，拉开了医院产权改革的序幕，共有一百多家公立医院被拍卖，实现了政府资本的退出。由此，我国整体医疗卫生体系转变为高科技的、医院导向的、资本密集型、商品化的偏向城市的西方模式。医药卫生体制的重心由新中国成立之初的公共卫生转变成医疗服务（包括卫生防疫站的公共卫生服务也转向收费模式）；从中西医结合转变为以西医为主；重点从乡村转向城市。

与国内医药卫生体制相一致，从1993年开始，佛山开始实行医改，简称“断奶”“减负”，财政不再负担部分公立医院的相关费用，包括人员人头费、建设费、退休人员的费用等都完全没有了，也就是将医院推向市场。根据调研显示的情况，这种做法除了当时国内医改的大环境影响以外，还可能有两方面原因：第一是政府的财力负担不足；第二是1992年以前的“大锅饭”体制使得医药卫生人员的积极性不高，医疗卫生服务的效率相对差。但是，对于前者，在改革开放进程中，佛山的经济社会发展水平在全国都是数量前列的，本级的财政收入相对其他地方是很充裕的，所以财政负担不足不是主要原因。关键是发展思路发生了变化。1992年邓小平南方谈话以后，市场经济掀起新一轮高潮，在市场经济发展的大背景下，佛山市也希望通过市场机制将公办医院的活力激发出来。在此轮改革中，佛山市先后下发了《佛山市卫生综合改革试点方

案》和《佛山市卫生局关于组织实施佛山市卫生综合改革十项配套措施的通知》等政策，同时出台了《佛山市卫生局职能配置、内设机构和人员编制方案》。其中，卫生综合改革十项配套措施包括：《关于加强职业道德教育纠正行业不正之风若干问题的暂行规定》《关于加强卫生监督管理的试行办法》《佛山市社会医疗机构管理规定实施细则》《佛山市个体行医管理规定实施细则》《关于医务人员业余服务的暂行管理办法》《关于医务人员兼职服务的暂行管理办法》《关于卫生技术人员从事第二职业的暂行管理办法》《佛山市特种医疗服务管理办法》《关于加强医疗卫生单位经济管理的规定》《佛山市医学科研继续教育专项基金管理办法》等。此次综合改革，提出了更为灵活、自主的医院经营管理思路，包括：转换医院经营机制，扩大医院经营管理自主权，推进人事劳动制度改革；完善医院分配机制，推进工资奖金制度改革；改革医疗卫生服务模式，发展医疗卫生延伸产业，允许医院开展业余服务和兼职；逐步放开医疗收费价格等。

在引入了市场机制后，政府对医疗服务机构的负担开始减小。卫生事业经费总数以及包括医院经费、中医院经费、妇幼保健院经费等方面的费用从2002以后同时出现下降，也是伴随佛山市医院体制改革的结果。

《佛山市卫生综合改革试点方案》提出，选择顺德市、石湾区为卫生综合改革试点地区，佛山城区为城市初级卫生保健试点，市一医院、市中医院、市四医院、市结防所为城市医院综合改革试点，南海市大沥医院为农村医院综合改革试点。1993~2004年期间，佛山市多个区县都不同程度地处于医院体制改革的大潮中。三水区当时有11个镇乡，只有一家镇卫生院保持公立医院的身份，其他全部由民资承接。

三、第三阶段（2002~2008年）：医院向公益性回归

第一次医改过后，药品流通价格放开，改变了三级批发的格局，药品可以多次转手，每次加价15%~30%，导致药品价格增长；药品生产由计划转向市场化，带来全国药品生产的低水平无序竞争。医生广开渠道提高收入，以药养医机制形成并广泛运行。

2006年，党的第十六届六次全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中指出，“坚持公共医疗卫生的公益性质，深化医疗卫生体制改革，强化政府责任，严格监督管理，建设覆盖城乡居民的基本卫生保健制度，为群众提供安全、有效、方便、价廉的公共卫生和基本医疗服务”。卫生部部长高强在2007年全国卫生工作会议上提出，“中国的医疗体制改革要借鉴国外的有益经验，医疗体制改革方案将以覆盖城乡居民的基本卫生保健制度为核心，同时包括医疗保障体系、国家基本药物制度和公立医院管理制度等内容”。随后卫生部部长高强进一步强调，“基本卫生保健制度以公共卫生机构、农村卫生机构和城市社区卫生机构为服务主体，采用适宜的医疗技术和基本药物，由政府承担人员经费和业务经费”。这都意味着，在卫生事业发展的政策导向上开始重新回归公益。

在大的政策背景下，佛山开始反思上次医改大力推动医院市场化的做法，并重新规范医院体系的建设，重拾医疗卫生服务的公益性。南海区西樵镇是当时医改的实施主体，而政府近年来又开始回购医院，重拾公立医院的运行体制。

佛山医院数量经历了一个大幅上升又大幅下降的过程，在2007年达

到顶峰，卫生机构数量大幅上升，医疗资源更加偏重基层发展，社区卫生服务中心逐步建立，并开始尝试社区卫生服务中心与镇卫生院分离运行。

在医疗保险方面，这一时期佛山进行了制度上的突破性整合。佛山从2001年实行了城镇职工基本医疗保险，而后于2004年出台《佛山市建立农村居民基本医疗保险制度的实施意见》，实施农村居民基本医疗保险。现卫生局长提到，“（2004年）搞了一个农村居民基本医疗保险，我们就没搞新农合，一步就跨过来了”。接着，从2008年7月1日开始，佛山将城镇居民跟农村居民合在一起，建立了佛山居民基本医疗保险。由此，在制度设计上，佛山医疗保险取消了城乡差异，仅存城镇职工和佛山居民两类基本医疗保险，这一举措在整个广东省无疑都是开创先河的。

四、第四阶段（2009年至今）：新医改实行

2009年，我国新一轮医改开始。国家先后出台了《关于深化医药卫生体制改革的意见》《关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009~2011年）的通知》《关于扶持和促进中医药事业发展的若干意见》《关于建立全科医生制度的指导意见》《关于印发建立和规范政府办基层医疗卫生机构基本药物采购机制的指导意见的通知》《关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构意见的通知》《关于建立健全基层医疗卫生机构补偿机制的意见》《关于印发2011年公立医院改革试点工作安排的通知》《关于进一步加强乡村医生队伍建设的指导意见》《关于清理化解基层医疗卫生机构债务意见的通知》以及相关部委出台的关于基本医疗保障制度建设、国家基本药物制度建设、基层医疗卫生服务建设、基本公共卫生均等化建设和公立医院改革等方面的政策意见。按照国务院要求的四梁八柱的整体构架，围绕五大重点任务，依据保基本、强基层、建机制的基本思路，新医改的关键落脚点在于形成新的医药卫生体制机制。

佛山在新医改开始之际，已经具备了较高的经济社会发展水平。2008年，佛山全市总人口606万（其中户籍人口364万），全市生产总值4333.30亿元，人均生产总值72975元，全年城镇居民人均可支配收入22494.01元，城镇居民人均消费支出17552.89元。2008全年农村居民人均纯收入9656元，城镇在岗职工年人均工资31047元，人民生活步入小康水平，第二产业已成为佛山的主体产业，2008年末全市社会从业人员361.59万人，三次产业比重为2.1：65.3：32.4。

经济的快速发展给佛山市医疗卫生发展带来了机遇，同时也使佛山市医疗卫生的发展面临着巨大的挑战。一方面，佛山市经济的发展拉动了财政收入的增加，促进了佛山市医疗卫生事业投资额的增长，提高了佛山市公众的健康水平。此外，佛山市经济发展促进了佛山市民的生活水平的提高，有利于带动佛山市民接受卫生保健知识，从而有助于佛山市人群健康水平的提高。另一方面，佛山市经济高速发展的同时，也付出了沉重的环境代价。佛山市某些工业的发展直接导致了佛山市水资源的短缺和污染、化学品和固体废弃物的危害等，并由此给佛山市民的健康带来了严重损害；佛山市民的生活水平提高，也会影响到市民饮食结构和行为方式的改变，使得肥胖、高血压、糖尿病、冠心病等一系列慢性病发病的概率进一步提高；此外，随着佛山市社会经济的不断快速发展，工作节奏、生活步伐的加快也会使越来越多的人心理压力增加，心理健康问题增多，由此导致的精神疾病和自杀已成为严重的社会问题。

面临医疗卫生发展的机遇和挑战，佛山市开展了一系列医药卫生体制改革。制定了《佛山市深化医药卫生体制改革2012年度主要工作安排》，出台了《佛山市推动医药卫生体制改革机制创新工作方案》，同时强化财政投入和督促检查。在医保方面，出台《城镇职工基本医疗保险定点医疗机构医疗费用结算管理办法》《关于进一步健全和完善城乡医疗救助制度的实施意见》等。同时，采取了以实施基本药物制度为抓手的县、乡、村（社区卫生服务中心）一体化建设，以及以推进公立医院改革为重点的医疗机构建设，扩大民营非营利性医院数量和规模。推进公立医院改革实现政事分开、管办分离、医药分开、营利性与非营利性分开。出台了《高明区公立医院改革实施方案》《区级公立医院改革实施方案》和《三水区事业单位法人治理结构建设试点工作实施方案》等。“十二五”规划以来，佛山市进一步强化医疗卫生体系的结构布局和功能规划，先后设计实施了《佛山市区域卫生规划（2011~2015年）》《佛山市医疗机构设置规划（2011~2015年）》《关于加快佛山市民营医疗机构发展的实施意见》等规划和政策。

在新医改推进过程中，佛山市注重基层医疗服务和公共卫生的共同发展，2009年以来，加强了基层医疗卫生服务体系建设，2009~2010年连续两年市政府将基层医疗卫生机构建设纳入十件民生实事，4年来全市共建了82个社区卫生服务站，改建扩建社区卫生服务中心7间，目前社区卫生服务中心覆盖率100%，实现了基层医疗卫生服务全覆盖。而且，不断有区县的社区卫生服务中心与卫生院分离，呈现出基层医疗服务和公共卫生服务各自独立运行的发展趋势。此外，村卫生室也不断建立起来。

2012年，佛山市实有病床24897张，比2011年同期增加1160张；全市每千常住人口医院病床3.54张，位居广州、深圳、珠海之后，排名全省第四；全市有卫生工作人员45894人，比上年同期增加2432人；卫生技术人员37697人，比上年同期增加1888人，全市每千常住人口卫生技术人员5.19人，在省内名列前茅。全市执业（助理）医师13344人，比上年同期增加803人；注册护士15590人，比上年同期增加867人；每千常住人口拥有执业（助理）医师1.84人；每千常住人口拥有注册护士2.15人。2012年，佛山市医疗机构中有39%是民营医院。门诊量近7800万，对周边地区的辐射能力增强，每诊疗人次医疗费用和住院医疗费用都处于全省平均水平。年内全市医药卫生总收入将近150亿元。

2010年12月20日，佛山市正式实施基本药物制度，并在全省率先实现了基本药物制度全覆盖。据2012年1~12月基本药物报表统计，全市29个基层卫生医疗单位，门诊平均每月140.6万人次，同比增加1.5万人次，增加1.08%；每门诊人次药费30.17元，同比减少1.98元，下降6.16%。住院人数平均每月23775人，同比减少99人，下降0.41%；住院次均药品费用1702元，同比下降112元，下降6.17%。

2009年以来，佛山市全面实施9项基本公共卫生服务。城乡居民在原有免费享受建立健康档案、健康教育、老年人保健、预防接种、传染病报告和管理、高血压和糖尿病管理、重性精神疾病管理7项基本公共

卫生服务的基础上，增加享受儿童保健、孕产妇保健2项免费服务，2011年5月又新增加了卫生监督协管服务。佛山市还启动了妇女“两癌”筛查，预防艾滋病、梅毒和乙肝母婴传播等重大妇幼公共卫生项目。

此外，基本公共卫生服务人均经费标准逐步提高。2010年佛山市人均公共卫生服务经费达到29.9元，全省排名第一。2011~2012年，佛山市公共卫生服务经费达到常住人口人均30元，高于国家要求的人均25元的标准。对于基本卫生公共服务，如儿童保健、妇女保健、健康检查等项目，也走在全省乃至全国前列。

在医改过程中，佛山市禅城区将基本公共卫生服务经费统一为区级统筹，区财政垫付后再从镇街分成中扣减。南海区出台完善社区卫生服务中心（站）运行机制及人员待遇等意见，区财政每人每年补助2万元，确保社区卫生服务中心医护人员年人均基准薪酬不低于8万元。高明区、镇两级政府负责保障基层医疗卫生机构基层建设，基层医疗卫生人员年人均收入提升至7万元。三水区基层医疗卫生机构经常性收入仍不足弥补经常性支出的差额部分，由区、镇两级财政按3：7比例负担（见表12-1）。

表12-1 佛山与广东其他地级市一般诊疗费标准及报销比例对照表

序号	城市	收费标准（元 / 人 / 次）	报 销 比 例
1	广州	10	统筹基金总体支付比例不低于 70%
2	深圳		普通门诊按人头付费包干，普通门诊费用包含一般诊疗费
3	珠海	10	由相应的医疗保险统筹基金支付 70%，其余 30% 可由个人医疗账户支付
4	汕头	10	由基本医疗保障门诊统筹基金报销 70%
5	佛山（含顺德）	10	由基本医疗保障门诊统筹基金报 70%，个人自付 30%
6	东莞	10	纳入社会保险诊疗项目范围，个人自付 30%，其余按照市社会基本医疗保险有关规定报销（门诊统筹支付比例为 70%）
7	中山	10	一般诊疗费门诊基本医疗保险基金支付比例为 70%，参保人个人自费 30%

资料来源：广东省医改总结材料

此次医改中，佛山在医疗保险制度整合的基础上，也在不断扩大基本医疗保险的覆盖面，并不断加大保障力度。截至2012年，全市（不含顺德区）职工医保、居民医保参保人数达444.71万人，参保覆盖率为95.01%。各区对城乡居民医保政府补助标准（含住院、门诊）提高到250~366元（省标准为200元），人均筹资标准提高到410~670元。全市职工医保、居民医保政策范围内统筹基金最高支付限额均不低于16万元，其中禅城区2012年7月1日试行居民住院医保大额医疗费用补贴制度，职工医保、居民医保政策范围内统筹基金最高支付限额分别达30万元、21万元。此外，佛山市全额资助城乡低保、城镇“三无”人员、“五保”对象、低收入重病患者、高度残疾人、低收入家庭老年人等困难群体居民医疗保险费用，2012年共出资2000余万元资助43854名困难救助对象购买城乡居民医疗保险，并对特困居民提供大病医疗救助，全年共救助2282人次，支付金额1800余万元。

上述医疗保险的提标、扩面、加大救助是针对佛山户籍居民，对于近300万外来人口而言，佛山市也在不断加大医疗保障力度，但改革魄力不足。2012年，佛山市将大学生及符合条件的外地务工人员子女纳入居民基本医保范围，由个人缴纳全部保险费。目前，社保、财政不负担外来务工人员的医疗保险费用，完全由个人自愿缴纳。可见，在佛山市各项医疗卫生事业蒸蒸日上的同时，在医疗保障领域存在的户籍界限仍然是一道掣肘，不禁让人对佛山下一步的改革力度和改革胸怀充满期待。

五、思考和讨论

佛山的医药卫生体制运行历程，显示出这一领域存在着几个需要讨论的问题：第一，医疗服务的公益属性以及基本医疗公共服务的范围；第二，医务人员的人才培养和激励问题；第三，政府财政投入的能力问题；第四，医疗卫生机构体系的建设思路问题。

（一）医疗卫生服务的公益属性

不论是第一次医改时将医院推向市场，还是目前的公立医院实际运行体制，所谓公立就是从管理主体来讲是政府管理，但医院的建设、经营机制都可能是市场，最多是医保费用来负担。西樵镇社区卫生服务中心的主任提到，“（当年）断奶了你就自己去市场上赚钱，单位的性质一直不变还是事业单位，到后来医院里面的设备、建设、人员养老等都让我们自己医院去承担，发展到现在，国家出台很多政策来控制我们了，物价不能随便涨，哪些要免费，哪些要无偿服务，哪些社保费用里面也要控制我们，所有的医疗市场一共就这一碗水，对基层医疗服务又没有补偿，我们（基层）医院不是麻烦了”。从中折射出来的问题是，基层医疗服务如果是公益服务，应当具有更多的补偿，目前虽然基层医疗服务机构和区县级、市级医院存在报销比例的区别，但区别不足以将医疗服务需求引导到基层医院，所以基层医院的生存状况不佳。

对于什么是基本医疗服务的问题，南海区卫生局长提到，“国家总是说基本医疗，但是基本医疗的概念从部长到基层谁也说不清，什么叫基本医疗，到底国家保基本医疗要保什么？大家都说不清。像新加坡，

穷人住院来了，你就六个人住在一屋，只有电风扇，想住空调房也可以，但你自己出钱。我们现在不同，老百姓住院会抱怨怎么没空调，而且还要报销空调费。基本医疗的概念非常模糊”。

针对这种情况，有必要明确政府一定要保基本的“基本”到底包含什么内容。区分基本与非基本的标准要明确。目前有多种标准，一种是按照病种来界定基本医疗的范围；另一种是按照消费额度来界定基本医疗；还有一种是根据人群来界定基本医疗等不同标准。采取何种标准要综合考虑多方面因素。

（二）基层人才

目前，所有医院都面临一个问题——人才！除了大医院能招到人才，基层医院、社区卫生服务中心都面临人才困局。首先，上一次医改导致了人员的不同待遇。“南海事业单位进行了改革，这个编制我们是这样的有分两部分，在2004年之前进来的那些全部按照事业单位有编制的，在编的，在2004年以后进来的就是全员采取合同聘任制，但是待遇基本上是一样的，在不在编待遇是一样的，唯一不同的地方就是他们购置养老的时候是按原来的事业单位，企业单位这种模式，我们佛山南海有这种模式。”不同的体制内，导致医务人员具有不同的社保水平，直接造成了人群差异。

其次，人力资源不足、人才结构失衡问题突出。以西樵镇社区卫生服务中心为代表，目前中心共有卫生技术人员（医技药护）198人，其中医生89人（含18人返聘乡医）、护士90人、药师13人、影像技师2人、检验技师4人。职称结构为副高1人，中级20人，初级177人（占89.4%）；年龄结构为25岁以下28人，25~45岁91人，45岁以上79人（占39.9%）；学历结构为本科以上27人，大专81人，中专以下90人（占45.5%）。医护人员整体的专业技术水平偏低，尤其是高学历、高职称

的医护人才比较缺乏，致使医务人员在开展社区各类人群随访、健康教育、慢病管理等工作时群众信任度不够，收不到预期的效果。同时，基层医务人员本身职称晋升空间就小，事业前景和职业空间不明朗，也限制了高层次人才在基层工作。

对此，可以采取几方面措施：一是吸纳乡村卫生站医务人员；二是广开门路、吸引人才；三是加强激励考核机制，加强对站点及医务人员的考核，在兼顾公平的基础上体现多劳多得，优劳优得。人才建设需要从以下几方面加大政策支持：一是加大财政投入，提升社区卫生服务机构医务人员的待遇，达到当地医院的人均水平或按照公益一类参照当地公务员的待遇管理；二是社区卫生服务机构医务人员晋升职称给予政策倾斜或适当放宽相关条件；三是建立不同于专科医生培养体系的全科医生培养机制，提高全社会对全科医生的重视程度，为基层医务人员培养创造良好的社会氛围。

（三）政府财政投入

佛山市采取市、区（县）两级财政，由于历史形成的原因，区（县）财力雄厚，社会事业财政支出往往以区（县）财政为主、市级财政为辅，具有倒挂特征。在医疗卫生事业的政府支出中，经历了上次医改的市场化历程后，政府回购医院、负担人员等的财政压力较大。以南海区为例，南海区卫生局长提到：

“南海区是珠三角的腹地，离广州很近，常住人口260万，有两个街道六个镇，共八个行政区。目前区内总共有公立医院15家，其中区级13家，镇级12家，除西樵镇社区卫生服务中心是独立出来的以外，其他卫生服务中心都是挂在医院里面，采取院办院管的方式，或者称为政府办医院管。现在全区医务人员约1万人，包括在社区卫生中心工作的1400多。区里给社区按人口的万分之6.5来配置，配了共1684个编制，财政

负担编制工资。2006年，区里提出用三年时间来建设社区卫生服务网络，当时政府拨付将近1亿元投入到整个社区卫生服务站的建设，目标是建129个社区卫生服务站。因为建设站点的硬件要求比较高，一般要求每个站要350平方米以上，目前建的比较大的差不多有1000平方米，除了诊疗之外还要加上预防接种、康复、健康教育等硬件要求。当时区里设定的是区镇村三级来建网络，建一个站，资金区、镇平摊，各出15万元，村里面有地出地，有物业的出物业。当然主力军还是当时的医院拿钱来建，因为我们到目前为止社区和医院是连成一体的，跟深圳的模式差不多，叫院办院管。

按照珠三角的要求，人均社区卫生服务经费是35~40元。目前是按户籍人口来给，其实按户籍人口也没有给到这个数，可能预算里面今年要7000万元投入公共卫生服务。比如建健康档案，你建十个我就给你十个的经费，你管五个慢性病就给你五个的经费。应该是把整个公共卫生服务的钱一次性都给你，但实际上是你做一个就给你一个，哪里有积极性去做呢？还有一个，我们区社区卫生服务中心的人员经费一直没有落实，到去年才按每年2万元补给社区人员，由区财政负担。西樵镇就好一点，完全是镇政府拨款给的人员经费。日常的运营费用还是靠医院拿经费出来。”

对于政府有限的财政而言，哪些投入是必需的，哪些是可以减免的，还有待商榷。

（四）医疗机构体系

在医药卫生体系中，医院体系是重要的组成部分。医院之中也存在不同的职能和贡献。一些医院可以自负盈亏，自我生存。目前，佛山市除了市第一人民医院属于政府高投入建设和运营以外，佛山市第二人民医院、佛山市中医院都是自收自支的事业单位。医院实际上是个经营主

体，其盈利与否和院长的经营能力紧密相关，而其公益性如何体现呢？与二院相比，疾控中心是纯事业性单位，办公条件良好，但除了规定的事情做好以外，相对缺乏活力，没有多余的人来做更多的事情，做事情需要上报、批准。政府与市场机制的区别就在这里，政府是计划性的，需要预算审批、执行、审核，市场的活力无穷，但看病就医这件事，需要的就是一点点活力，探索更多的可能，应对更多的变化，也需要一点点保障，去做那些用钱买不到的事情。

2009~2012年医改进行了三年，已经基本将医疗卫生服务体系、基层服务架构和服务机制建立起来了，下一阶段改革向纵深发展，主要任务是推动公立医院改革，其实更要理顺医疗服务机构体系之间的功能、职责分配。我们应当明确国家规定的基本医疗服务的范畴，而其他的服务就可以依据产业化发展的思路，让它放开手脚去发展。我们不能说因为大型医院是政府投资建设的，提供了土地和设施，就要让它提供政府保基本的职能，因为很多高端的医疗需求不是基本医疗服务范畴里的，也要允许集团式的、产业化的、大型的医疗机构去发展，同时又要满足老百姓对一些常见的大病、疑难杂症等的治疗需求。那么，应当如何在一个地区以至全国去摆布这种医疗服务机构的职能定位，才能既满足基本，又满足高端，既能为人民群众治病，又能实现行业发展呢？还需要进一步的思考和讨论。

上述几个问题是相互关联的，共同体现了佛山医药卫生体制发展的故事中蕴含的一个基本问题：政府如何摆正自身的职责定位。政府的财政投入要保证基本医疗卫生服务的普及；保证提供人员的基本待遇；保证具有示范性、科研性、辐射性医疗机构，基层医疗机构及公共卫生机构的正常运转，仅此而已。此外，政府重在建立起市场监管的制度体系和监督机制，以及在医疗支付方式等制度设计的基础上，发挥市场机制的效率，调动广大医疗机构的自主性、竞争性，满足群众的医药卫生需求，推动医药卫生产业的发展。

第十三章 佛山的故事：就业与劳动关系

一、就业配置中的政府与市场角色

佛山市政府在促进就业问题上，大致经过了四个阶段的转变。第一阶段：“包办者”，实施“统包统配”就业制度。第二阶段：“主导者”，实行“三结合”就业方针。第三阶段：“援助者”，实施“再就业工程”。第四阶段：“服务者”，实施“就业优先战略”。市政府根据不同时期的工作重点，适时调整就业政策，有效地解决了各种矛盾和问题，在保持就业局势基本稳定的同时，也逐步建立起了市场导向的就业体制机制。

（一）旧政权遗留带来的第一次就业冲击：就业配置的“统包统配”

1949年10月佛山解放后，经济基础极其落后，整个经济结构呈现分散、狭小、残缺不全、畸形发展、自生自灭的特点，城镇劳动力处于普遍失业的状态。为巩固新生政权，恢复国民经济，防止产生新的失业人员，根据中央和广东省精神，佛山结合本地实际，实行政府介绍就业与劳动者自谋职业相结合的方针，大力做好就业安置工作。对原政府公职人员和官僚资本主义企业雇员实行“包下来”的政策，对原有失业人员采取“以工代赈”“生产自救”等措施进行安置，对部分失业人员进行转业培训，并对私营工商业实行“公私兼顾，劳资两利”的政策给予扶持，避免了产生大规模新的失业。据佛山志资料记载，1951年佛山采用以工代赈的办法安排和救济失业人员8415人。经过三年的努力，佛山城镇就业人员迅速增加，失业人员大量减少。到1952年，旧社会遗留下来的城镇普遍失业问题得到基本解决。

在有计划的大规模经济建设开始后，为合理安排、使用劳动力，并适当控制城市人口增长，佛山同样确定了“先调剂，后招收”，“先城市，后农村”的原则，强调了劳动力的统一招收和调配。对高等院校、职业学校的毕业生则实行统一分配。劳动力的统一招收、调配，基于实际需要先从建筑部门开始，后来又扩大到工矿企业、交通运输等各部门。当时实行劳动力统一调配，一是基于保证重点建设单位劳动力需要的考虑，二是为劳动力过剩的企业解决了就业出路问题。虽然这些措施在当时是必需的，但这种统一管理却发展为越管越严，逐步定型，形成了“统包统配”的就业制度，不准任意辞退职工，能进不能出，最终成了一次分配定终身的“铁饭碗”。在农村，则以户籍制度限制农民流动，对于城市的用人单位，没有劳动部门的许可和介绍，不得擅自到农村招工，农民只能留在农村，大量的农村劳动力以隐性失业的形式存在。

（二）知青返城带来的第二次就业冲击：就业配置计划与市场的结合

佛山20世纪50年代第一次人口出生高峰期出生的人口从60年代末开始进入劳动年龄，受十年“文化大革命”的影响，其工作并没有得到妥善解决；60年代中后期第二个人口出生高峰期出生的人口在70年代末开始进入劳动年龄，两个阶段适龄劳动人口的就业要在改革开放初期同时加以解决，导致70年代后期佛山城镇就业压力非常突出。

1979年开始的大批知识青年返城，加上城市新生劳动力，当年佛山城镇就业压力陡然增大。当年佛山共有城镇待业人员59600人，其中回城知青20000人，占当年城镇待业人员的1/3以上。佛山政府通过建立职业介绍机构，从城乡两个方面广开就业门路[注]，当年共安置城镇待业人员44200多人，安置率达到74.2%，有效解决了上山下乡知识分子回城安置和城镇新成长起来的大量社会青年就业问题。1982年，佛山基本解决

了1980年以前积累下来的包括返城知识青年在内的城镇失业问题。

为解决就业问题，应当说当时的劳动就业管理体制改革起了重要作用。佛山市政府按照国家及广东省政府政策规定，开始逐步改变统包统配制度，“在统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业，自愿组织起来就业和自谋职业相结合”的三结合方针，同时创办劳动服务公司，建立和培育劳务（劳动力）市场等。需要指出的是，此时的劳动部门介绍就业不同于政府统一分配就业，介绍只是提供信息，牵线搭桥，促成就业，只当“红娘”而不包办分配就业。自愿组织起来就业就是指求职者可以自愿组织或联合起来办集体企业等，自谋职业，是求职者自己联系工作单位就业，或从事个体经营、私人经营等。这个时期的劳动就业制度已彻底改变了主要依靠政府安排就业的局面，鼓励和推动劳动者靠自己努力实现就业，就业配置开始实施计划与市场的结合。

（三）国企下岗带来的第三次就业冲击：就业市场导向配置的确立

随着市场经济体制的逐步建立，旧体制下形成的国有企业冗员问题日益突出，效率低下、市场竞争能力弱等弊端已经严重影响到了国有企业的生存和发展，减员增效成为国有企业解困的普遍选择。1993年11月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，第一次鲜明地提出建立“劳动力市场”，我国劳动力市场发育才开始被提上议事日程。社会主义市场经济体制下的劳动力市场发育过程是自然发育和政府培育相结合的过程。基本特征是劳动力计划配置与市场配置此消彼长的制度转换过程，也是制度重构过程。

1993年后，随着国有企业改革加快和社会主义市场经济体制逐步建立，企业下岗失业人员和隐性失业人员迅速增加。1995年，受产业结构和企业组织结构调整的影响，佛山失业职工和企业富余职工（以下简

称“两类人员”）就业矛盾突出。1995年以后，佛山开始重点解决企业转制、破产、关闭、停产（停业）所出现的下岗失业人员以及就业难群体的安置和再就业问题。注

1996年8月，佛山市无线电一厂和佛山市聚酯薄膜公司法定宣布破产；12月破产企业无线电一厂和聚酯薄膜公司722名在职职工和265名退休职工基本安置完毕。其中，19人进入再就业工作站托管。1998年9月，佛山市橡胶厂宣布破产；1999年5月，橡胶厂155名在职职工和254名退休职工得到安置。1999年11月，佛山市三叶织染厂宣布破产，2000年3月，三叶织染厂359名在职职工和58名退休职工得到安置。

2000年初，佛山停止批准国有企业安排新的下岗人员进入再就业中心，实行企业职工下岗与失业并轨制度。2001年9月，佛山对就业困难的下岗职工和城镇由就业转失业人员实施再就业援助行动，下岗失业人员凭《就业优惠卡》享受减免税费和政策补贴优惠。2002年11月，印发《中共佛山市委佛山市人民政府关于做好下岗失业人员再就业工作的实施意见》，将国有企业下岗职工、国有企业、县以上集体企业的失业人员，以及关闭、破产需要安置的人员、享受最低生活保障待遇并失业一年以上的其他城镇失业人员纳入再就业扶持政策对象范围，实施再就业社会保险补助、岗位补贴、岗位援助承诺、小额贷款担保、减免税费、免费就业介绍和培训等各项优惠政策。当年，全市国有企业下岗职工676人全部转出再就业服务中心。由于在这方面措施得力，安置妥当，佛山国有企业的减员虽然较多，但并未因此而发生恶性事件，保持了社会大局的稳定。至此，佛山国有企业富余人员集中下岗对城镇就业造成的冲击基本消除，并确立了就业配置的市场导向机制。

（四）劳动力市场建设：市场为中心的就业机制逐渐形成和完善

1999年，佛山被确定为全国百家劳动力市场“三化”（现代化、规范化、科学化）建设试点城市之一（广东省总计6个）。佛山加大了劳动力市场建设力度：一方面，加强劳动力市场硬件建设和规范内部管理；另一方面，按照“三化”建设重点抓好劳动力市场信息网络建设，尽快实现全市各市、区劳动系统联通以及与省职介机构联通。当年，市直与城区、石湾区实现了电脑管理联网，南海市劳动力市场与属下各镇职业介绍服务机构全面联网。市中心劳动力市场自1999年8月投入使用后，到现场设点招聘的单位和求职择业的下岗职工、失业人员迅速增加，进场的人数已占全年总数的一半以上。

2000年是全国“劳动力市场建设年”，市场导向就业机制步伐加快。为搞好劳动力市场建设试点工作，佛山市政府继续增加投入，完善劳动力市场建设，注重运用现代化手段，及时、准确地收集、储存、整理和发布劳动力供求信息，发挥市场调节功能，形成以市场为中心的就业机制。2000年5月，制定了《关于加强佛山市劳动力市场建设的意见》，经市政府转发至各市区人民政府执行。市劳动力市场不断加强硬件建设，扩大场地，集职业介绍、求职登记、申领失业保险金登记、发放就业证件、现场招聘、职业指导、招工录用备案、退场备案、劳动合同鉴证服务、失业职工档案保管、劳动保障事务代理于一体的“一条龙”服务，现代化水平逐步得到提高。

在2000年的大型劳务集市暨技校毕业生供需见面会上，有1.5万名求职者进场求职，202家用人单位提供了近4000个职位进行现场招聘，当场报名应招5000人。随后，为统一规范市区公共职业介绍机构的服务运作，市劳动就业服务中心不断对劳动部门职业介绍机构的工作人员进行劳动职业介绍软件操作技术培训和职业介绍规范业务知识培训，在服务中心内部，制定了职业介绍岗位服务职责。目前，佛山市已建立了市、区、镇（街道）、村（居）委会四级城乡一体化的劳动力市场信息服务网络，并按照国家对劳动力市场“三化”建设的要求，加强市、区、镇（街道）三级劳动力市场建设，将劳动力市场信息网延伸到了镇（街

道）、村（居）委会，为农村富余劳动力就业和向二三产业转移提供便捷的信息服务。

部分有条件的镇（街道）还定期举办农村富余劳动力就业现场招聘会，组织当地用人单位和农村富余劳动力进场招聘、择业，偏远地区不能实现联网的村，基本都设立了劳动力市场招工、培训信息公告栏，做到了招工、培训信息到村。尽管如此，人力资源市场建设中也依然面临一些体制性障碍。如佛山提出建设统一、规范的人力资源市场已多年，但各项工作受诸多因素影响，进展缓慢，制约了两个市场资源的整合与合理配置，提升公共就业服务软硬件能力也受到一定的限制。

从佛山的就业制度变迁可以看出，劳动力市场发育不全，关键是政府培育市场机制不健全，制度转换迟缓。传统体制下的劳动力计划配置向市场配置转变过程中，必然会存在许多制度障碍。在整个转型期间，是劳动力计划配置与市场配置并存的二元配置结构。

劳动力市场发育过程也是计划配置逐步退出、市场配置逐步健全的过程。劳动力市场发育目标是形成一个统一的劳动力市场，其发育过程是一种制度转换过程，构建劳动力市场的新的制度体系是劳动力市场发育的关键，劳动力市场制度分割是现阶段劳动力市场的主要矛盾。因此，清除劳动力流动的障碍，逐步消除劳动力市场制度分割，最终形成统一的劳动力市场不仅是佛山而且也是全国劳动力市场发育的主题。

---

1. 1978年12月，党的十一届三中全会召开，工作重心转到以经济建设为中心。基本方向是通过调整所有制结构和产业结构来发展生产，搞活经济。在所有制方面，主要是改正限制集体经济和打击个体经济的错误思想，发挥国家、集体、个人多方面的积极性；在产业结构方面，改变“以钢为纲”和以重工业为主的方针和做法，注重发展农业和轻工业，特别是发展第三产业。这些改革和经济发展为城镇失业者开辟了多重就业门路。

2. 1995年7月市劳动局成立实施再就业工程领导小组，开始启动再就业工程。1995年9月市政府印发《佛山市城镇失业职工和企业富余劳动就业与社会保障试行办法》，对城镇“两类人员”及就业难人员优先安置就业作出有关规定。各市区也先后制定了相应的政策措施，对全市落实下岗职工再就业服务工作。1996年10月市劳动局成立“佛山市再就业服

务中心”，为“两类人员”提供再就业服务，负责兼并破产、停产企业职工分流安置和再就业及破产企业职工的托管工作。

二、农村劳动力转移就业与技能培训

（一）逐步向纵深转移的农村富余劳动力就业

改革开放初期，随着农村家庭联产承包责任制的推行、生产布局的调整，农村出现了大量富余劳动力需要转移就业。20世纪80年代以来，在国家政策的支持和鼓励下，佛山乡镇企业得到迅速发展，为农村富余劳动力提供了大量的就业机会，使其能够转移到本地乡镇的非农产业中去，进而实现就近就地转移就业。1978年，佛山仅有乡镇企业0.4万家，吸纳就业17万人；1990年，乡镇企业达到5.64万家，吸纳就业57.24万人。可以说，截至20世纪90年代初，佛山农村富余劳动力转移的主要途径就是以乡镇企业为载体的就地转移。

1985年6月，佛山市政府办公室下发《关于加强农村劳动力管理的通知》（佛府办〔1985〕061号），肯定和推广南海县对农村富余劳动力转移采取"方便、引导、保障"六字方针的经验做法，提出五条管理措施。1986年10月，佛山劳动局印发《佛山市区（镇）劳动管理站工作职能（试行）规定》（佛市劳发〔1986〕第096号），对镇一级劳动管理站的领导关系、主要职责任务、规章制度、经费筹集和管理办法作出规定。

1991年4月，佛山被列为全国"中国农村劳动力开发就业试点项目"首批试验单位。试点为期三年。同年6月，佛山市政府成立佛山市中国农村劳动力开发就业试点项目领导小组（佛府办〔1991〕086号）。截至1991年，佛山乡镇企业已发展到5.8万多个，从业人员62万多人，约占农村总劳动力的60%。1991年后，佛山市人民政府办公室转发市劳

动局《佛山市乡镇企业劳动管理试行办法》（佛府办〔1991〕159号），建立起乡镇企业“用工许可证”制度和招用工劳动管理等制度。1993年底试点结束时，佛山共有农村劳动力108.87万人，其中富余劳动力62.05万人，在这批富余劳动力中，已向第二、第三产业转移的57.93万人，转移就业率达93.3%，达到试点项目目标要求。

佛山继续促进农村富余劳动力向二三产业转移。随着城市化、工业化进程的加快，城乡分割管理的矛盾越来越凸显，原有二元户籍制度人为形成的城乡之间的“户籍墙”，已成为人口自由流动和推动城镇化的最大障碍。为此，佛山市委、市政府在2004年7月出台了《关于户籍管理制度改革的决定》，新的户籍管理制度实现全市户籍统一政策、统一管理、统一户口性质、统一准入标准的“一元化”模式，取消原有的“农业户口”“非农业户口”“自理粮户口”等户口类别，统一登记为“佛山市居民户口”。佛山于2004年率先建立起全市城乡一元的户籍管理制度，全市统一户籍以后，近200万的农村居民将逐步享受到与城镇居民同等的就业、养老、医疗和最低生活等基本保障，促进了社会公正稳定。

总体来看，在农村富余劳动力转移就业方面，佛山市加强领导，实行农村富余劳动力就业政府分级负责制。市政府加强领导，建立健全劳动保障管理服务机构，建设统一、开放、竞争、有序的城乡一体化劳动力市场体系。区政府重点做统筹规划、组织协调，加强引导工作，切实履行安置本地农村富余劳动力就业的职责。镇政府（街道办事处）按照摸清情况、制定规划、组织培训、介绍就业、实现转移的要求，掌握辖区内农村富余劳动力就业情况，制订有针对性的培训计划和就业计划，从财力、人力上确保计划的实施，确保农村富余劳动力转移就业。在机构方面，佛山市建立健全了市、区、镇（街道）三级劳动保障管理服务机构。镇（街道）劳动保障管理服务机构是组织农村富余劳动力培训和就业引导的基层组织，主要承担本地农村富余劳动力就业管理、就业登记、就业培训、职业介绍、职业指导和劳动保障调查登记、统计等工作。各区按照城乡就业一体化的要求，将劳动保障管理服务平台延伸到

了镇（街道）。

“双转移”战略实施后[注]，佛山市更加注重将农村劳动力转移就业工作与产业转型升级相结合，努力提高农村劳动力素质。佛山市政府在对本地劳动力短期培训的同时，对“双转移”对口扶持地区农民进行针有对性的培训，转移至本地企业就业，促进当地产业发展，推进农村劳动力转移向纵深发展。如，为培养佛山产业升级所需要的技能人才，佛山市高级技校选拔刚从初中毕业的山区学生免费进入技校学习2~3年的技术，由佛山市财政补贴学费。第一批500多名“双转移”学生技校毕业后，大多走上了佛山知名企业的技术岗位，缓解了佛山企业技能人才不足的压力。

（二）外来农民工就业的规范引导与促进

改革开放前，受户籍制度的制约，农村劳动力总体上不允许流动。20世纪80年代前后，随着农村联产承包责任制和乡镇企业的兴起，珠三角等东部沿海地区发展相对较快，劳动力需求旺盛，中西部农村富余劳动力开始跨区域异地转移就业。尽管受制于城乡分割和户籍管制，大规模的城乡人口转移还是发生了，而且成为势不可当的潮流，外来劳动力也开始陆续进入佛山一些行业从事劳务工作。可以说，每年千万以上的年轻人口持续从农村流向城市、从农业向非农部门转移，形成了非常纯粹的和充分竞争的非技能劳动力市场，使加工制造业成为最发达的产业。巨大的非技能和低技能劳动力市场的形成给予中国将加工制造业走向全球化的竞争能量，制造业和加工贸易的扩张也给这些劳动力创造着就业的机会。佛山对于外来农民工就业政策先后经历了允许—控制和规范—引导与促进三个阶段。

1983年，佛山市开始有计划、有组织地从外地引进劳动力，当年全市通过各种途径为部分行业组织引进外来劳动力27000多人。1987年，

佛山市共有外来劳动力153200人，有关部门开始加强外来务工人员的管理工作。11月，市劳动局召开了“市区外来劳动力管理经验交流会”，推广市棉纺厂、石湾建国厂、市海天调味食品公司等7家企业对外来务工人员“政治上一视同仁、经济上同工同酬、工作上信任培养、生活上关心照顾”的做法和经验。

20世纪80年代末，受经济紧缩影响，全市停产、半停产企业增多，佛山本地就业问题突出。为解决本地劳动力就业，佛山对外来农民工实施了部分限制性措施。1989年3月，市政府下发了《关于加强对外来民工管理问题的通知》，要求有关部门及用工单位加强对外来人员的管理工作，完善各项管理制度，保障外来民工的合法权益。同年12月，市政府批转市劳动局制定的《佛山市临时工劳动管理办法》。1990年11月，全市实行“先城镇后农村，先本地后外地，先省内后省外”的招工制度，严格控制招用外地和外省劳动力。

20世纪90年代初，佛山经济形势好转，大多数停产半停产企业恢复了正常生产，停工待工人员减少，外来农民工需求开始旺盛。1993年6月，市委在石湾建国厂召开“市直外来工管理工作现场会”，推广石湾建国厂建立外来工“自治、自理、自娱、自我管理机制”和佛陶集团股份公司开展外来工就业前培训的经验。同年7月，市政府印发《佛山市区临时工管理办法》，对外来工的招用和辞退、管理及教育、社会保障和安全卫生、劳动和管理监察作出统一的规定，同时废止1989年12月颁布的《佛山市临时工劳动管理办法》。1993年佛山开始在市区范围内组织举办“佛山市优秀外来工标兵评选活动”，获奖的优秀外来工标兵按政策将户口迁入佛山市区、免收城市建设增容费。1996年2月，成立“佛山市外来工教育管理委员会办公室”。1999年5月，全国流动就业工作经验交流会在佛山召开。2010年，佛山积极推进农民工积分制入户，出台《佛山市推进农民工积分制入户城镇实施意见（试行）的通知》（佛府办〔2010〕156号），充分肯定为佛山发展作出贡献的农民工，重点吸纳佛山经济社会发展所需要的技能型农民工（佛山是广东省农民工积分制

入户指标最多的市之一，2010年全市已办理农民工入户人数10670人，超额完成工作任务）。截至2012年8月，已有2.8万外来务工人员通过积分成为新佛山人。

佛山的入户条件是根据省市积分指标体系，对提出积分申请的农民工进行积分登记，登记的积分按省统一指标和市统一指标积分合并计算，累计总分进行排名，统一在网上公布。农民工积满60分且积分排名达到迁入地所在区人民政府当年入户规划名额之内的可入居住地或就业地非农业户口。当条件成熟时进行全市统一积分排名，入户地点不受行政区划限制。具体程序上，申请积分制入户的农民工提供完备的资料向迁入地所在镇（街道）人社部门或农民工综合服务中心（行政服务中心）提出申请，每年9月1日后提出申请的进入下一年度入户管理。人社部门或农民工综合服务中心将申请人信息录入行政审批电子网络一体化项目“共享服务系统”积分制入户模块。

各区人社、社保、公安、计生、税务、工商、卫生、国土、住建、民政、出租屋和流动人口管理等部门以及义工、志愿者机构组成联合核查组于每年9月1日起对提交了积分制入户城镇申请的农民工进行积分并联审核。联合核查组成员单位同时在行政审批网的积分制入户系统中按职能范围对所提交资料的真实性进行审核，并对核查的积分指标进行打分。审核后由各区人社部门通过积分制入户系统对申请人所得积分按得分高低的顺序进行排名，并在本市主要媒体和网络进行公示，公示期为10个工作日。

获得入户资格的，由区人社部门签发入户卡（申请人领取入户卡的具体地点由各区确定），入户卡有效期为1年。持卡人凭入户卡在有效期内到居住地或就业地的区公安户籍管理部门办理入户手续。不愿意交出所承包的土地、林地的农民工，可按省指导意见实行农民工城市居民居住证制度。持卡人凭入户卡在有效期内到出租屋和流动人员管理部门申请在《广东省居住证》上作相应的标识，有效期为3年（有效期从发

入户卡之日算起）。3年之内享受户籍人口待遇，包括子女就读公办学校等，但3年有效期内仍未入户，则取消这一待遇，仅可再申请入户。

与其他城市相比，佛山的政策最突出的是重视拥有技能和技能提升。从积分分值表中可以看到，此类积分项目最多，比如高级技师、事业单位工勤技术工岗位一级、高级职称能拿80分，提升至高级技师能加25分，获国家级技能比赛一等奖分值为150分，区级比赛第一名也能拿75分。此外，本科及以上学历也能拿80分，初中以下学历没有积分。高级技工学校和技师学院毕业生分别参照大专、本科学历积分。2011年，人社部门针对一线工人、企业管理人员、个体户等一千人展开入户意愿调查发现，约六成人愿意入户。其中，低于1500元月薪者普遍不愿入户，而一些企业行政或管理人员积极性相对较高。可见，佛山积分指标的设计突出体现这一宗旨，着力吸引建设智慧佛山、推进产业升级转型所需要的人才。

应当说，大量的农村富余劳动力向二三产业和城市转移是社会发展的必然趋势。同时，也是城乡经济一体化统筹发展的必要阶段。从经济发展的角度看，农村富余劳动力向非农产业转移是社会主义市场经济规律对资源配置的必然结果。在这个时期，第二产业的迅速发展，要求市场匹配与之相适应的劳动力。反过来，大量的富余劳动力又有力地推动了工业化和城市化的进程。

（三）城乡一体的就业技能培训服务平台

经过多年的实践探索，佛山市以区、镇（街道）为主体，已建立了多层次、多渠道、多形式、广覆盖的职业培训平台。注重采取与培训机构合作、在企业建立培训基地、校企合作、委托培训、订单培训、送教上门和远程培训等多种培训方式，灵活多样地开展技能培训，并加大对职业技能培训设施的投入。在资金方面保障技工学校、劳动就业培训中

心、职业学校（院）培训的需要，使教学实习设备不落后于当地先进生产设备水平。充分发挥社会力量办学机构和企业的作用，通过资质认定，选择一批设施较好、培训能力较强、培训质量较高的培训机构，作为农村富余劳动力定点职业技能培训基地，扩大农村富余劳动力职业技能培训的容量，增强对农村富余劳动力的培训能力。

目前，佛山市已建立职业培训机构152家，技能培训有效性和针对性不断提高并呈现如下特点：

一是大力推广“订单式”技能培训。如佛山市高级技工学校借鉴德国“双元制”职教模式，与知名企业沈阳机床集团、佛山欧司朗照明有限公司和佛山模具协会等合作开展“订单式”培训，为佛山产业转型升级输送大量的实用型技能人才。

二是开展技能人才提升培训。佛山水泵厂有限公司成立佛山市机电技能培训学校，积极承担佛山市机电行业在岗职工订单式技能提升工作，2008年至今已为行业培训6800多人，其中高技能人才超过1300多人。

三是建立以企业为主体的职业培训制度。组织优质培训机构组成专业团队，深入企业生产一线了解生产设备及工艺流程，制订有针对性的职业培训大纲和教学计划，获得了广泛的好评。

四是资助企业优秀青年继续学习教育深造。市人社局与市团委、佛山电大启动“圆梦佛山电大100”计划，面向全市企业遴选百名优秀新生代产业工人，由政府资助圆其大学梦，推动一线企业青年技能素质的提升。

此外，佛山市还注重通过制定政策为培训就业提供经费保障。各区根据本地实际情况，制订了培训就业实施方案和培训就业资金补贴办法。如，对农村富余劳动力实行一次性免费职业技能培训、鉴定和长期

免费职业介绍服务，同时对招用富余劳动力的企业实行补贴奖励政策，并综合运用财政扶持政策和竞争、激励等手段，调动农村富余劳动力个人、用人单位和培训机构参与技能培训的积极性，重点鼓励企业开展岗前培训并安置就业。各区、镇（街道）根据实际情况，制订培训与就业挂钩的培训费用补贴标准和拨付办法，建立并完善了政府购买培训成果的机制，通过核定培训合格率和培训后一定期限内的就业率，将培训费用补贴与市场需求和培训质量挂钩，提高经费使用效率。

佛山市技能培训在很大程度上缓解了就业的结构性矛盾问题，但也面临一些困难和问题需要解决。一方面，佛山现有开设的职业技能培训工种标准往往难以涵盖企业的岗位技术需求和大量外来务工人员的需要；另一方面，佛山市实施农村劳动力免费技能培训政策已多年，尚未参加技能培训的本市农村劳动力越来越少，工作难度逐步加大。此外，农村劳动力和城镇低保人员参加培训的积极性不高，因广东省下达的任务较大，使得“要我学”情况时常出现，也影响了培训效果。

---

1. 产业转移、劳动力转移是广东2008年实施的“双转移”战略的统称，珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移；而东西两翼、粤北山区的劳动力，一方面向当地第二产业、第三产业转移，另一方面其中一些素质较高的劳动力向发达的珠三角地区转移。

三、劳动关系与就业质量

（一）劳动关系逐步走向规范与和谐

从20世纪80年代后期开始，珠三角地区尤其是佛山地区市场化、工业化、城镇化进程加速，形成城乡和区域间劳动力大规模流动的新格局。受户籍制度和社会保障制度等不健全的公共服务体系制约，城乡劳动力市场仍然人为分割，农民工的基本利益诉求难以满足，劳动关系多发群体集中在缺乏技能的新生代普通农民工，既有离开农村强烈意愿而又无法在城镇落户的准产业工人。

随着20世纪90年代大批外来农民工到佛山就业，劳动用工不规范的现象开始大幅增加，加之2000年佛山国企改革进一步加快，各种深层次矛盾显性化，出现了劳动争议案件日趋增多的情况，特别是遇到了不少重大和疑难的集体劳动争议纠纷。如佛山赛纳陶瓷有限公司拖欠2044名职工工资和社保费2300多万元、高明华之杰制衣有限公司拖欠260名工资116万元所引发的集体上访事件。

2000年，南海市全面铺开工资监控制度，使问题及时化解在基层。当年，经营者欠薪逃匿案比上年减少了45%，有效遏制了企业欠薪诱发的矛盾。2000年，佛山市共受理各类劳动争议案件4819宗，仲裁调解2942宗，仲裁裁决253宗，其他方式处理1598宗，未结案76宗，比上年同期减少34%。2000年共责令用人单位补签劳动合同和办理用工手续10.2万多人，共为4.49万多名劳动者追回被拖欠、克扣的工资和押金4550多万元，处理冲突事件176宗，有效地维护了劳动者的合法权益和社会大局的稳定。

这期间，劳动监察和劳动关系仲裁机构发挥了重要作用。市各级劳动部门重点对民办职业中介机构、按摩服务场所、劳动行政执法、劳动用工和企业非法收取押金情况等进行了专项大检查，重点在协助停产和经济性裁员企业处理好职工劳动关系问题，妥善及时处理劳动争议案件，充分利用常规监察、举报监察和专项执法大检查等多种劳动监察手段，加大执法力度，保障了社会稳定和劳动关系总体和谐。

2002年，佛山积极推行工资集体协商制度并建立劳动关系三方协商制度。市劳动和社会保障局联合有关部门召开了工资集体协商试点经验交流会，总结佛山工资集体协商工作的成绩，推广工资集体协商的先进经验，动员全市各类企业行动起来，推进工资集体协商制度的实施。全市建立了劳动关系三方协商会议制度，并于2002年12月审议通过了市级劳动关系三方协调会议制度的具体内容，成立了劳动关系三方协调会议办公室。

市劳动和社会保障局制定了《佛山市企业工资支付监督管理办法》，在市区范围内实行了企业工资支付监督管理制度，为企业工资支付监督管理提供了政策依据。南海还在罗村镇实施了工资监控信息化试点。2002年8月，广东省劳动保障厅专门组织珠三角8个市到南海召开现场会，推广了佛山的做法。

自2008年以来，特别是自2010年5月以来，在广州、大连等地，均出现了非公企业工人通过自发集体停工来表达相关利益诉求的事件，非公企业的劳资矛盾日益突出并有激化之势。2010年5月，发生的南海本田停工事件则成为近年中国最引人注目的一起非公企业工人停工事件，之后劳资关系集体协商开始发挥积极作用并逐步走向规范。

佛山市政府在这次罢工事件中也巧妙地发挥了它的作用，它将罢工视为一种常态，没有采用警力等政治手段处理，避免将劳资之间的经济冲突上升为劳方与政府之间的对抗，从而转嫁企业的责任。佛山市政府通过多方沟通，将罢工最终引导到集体谈判上来。正是这些因素的作

用，使得职工通过罢工成功地集体谈判并且主张他们的诉求。

2010年后，佛山人社部门致力于建设劳动关系调整机制，着力抓好创建和谐劳动关系示范工程，加强劳动合同管理，以社区（街镇）、工业园区、行业等范围内的各类企业为基本创建单位，全面推进和谐劳动关系示范区创建工程。同时，全市各级人社部门把巩固和加强劳动合同管理放在劳动关系调整工作的首要位置，以推动签订劳动合同的办法从源头上规范企业用工管理和预防劳资纠纷的发生，督促和引导企业构建和谐劳动关系。

2011年，全市在岗职工劳动合同签订率达99%，其中，农民工劳动合同签订率达98.5%。尤其是，随着国家一系列劳动保障法律法规及佛山市级配套实施细则的先后出台，佛山劳动保障工作更加有法可依、有章可循。同时，劳动保障部门依法行政的意识不断增强，更加重视依靠法律手段管理、规范和推进劳动保障工作，劳动保障监察执法和劳动争议处理力度不断加大，劳动者的合法权益得到基本保障。截至2012年底，全市已建立起企业工资支付监控信息化系统，纳入监控的企业达78362家。市、区两级建立起标准的办案场所，建立了劳动保障部门与人民银行信息共享和协调联动机制，使恶意违法企业在融资领域受到共同约束，并开展了征缴社会保险费、整顿劳动力市场秩序和建设领域拖欠农民工工资等专项检查，切实查处侵害农民工和进城务工人员利益的行为，维护了劳动者的合法权益。

（二）《劳动合同法》的实施任重道远

佛山制造企业的生产方式多以加工为主，对手工劳动需求较大，规模和性质上则多是民营的小企业，是劳动密集型中小企业的典型代表。2008年，国际金融危机爆发，在《劳动合同法》施行后，用人单位规避或违反《劳动合同法》的现象非常严重。从员工进入用人单位到终止劳

动关系的整个过程，违法行为无处不在。如《劳动合同法》规定，建立劳动关系，应当订立书面劳动合同、超过法定工作时间应该按规定支付相应的加班工资、应当为员工购买保险、在规定情况下跟员工解除合同的，应当支付相应的经济补偿金等这些保护劳动者合法权益的条款在一些企业中形同虚设，大量我行我素的违法行为在初期依然盛行。

客观分析，《劳动合同法》的实施对企业用工成本的影响可分为直接影响和间接影响。直接影响有强制缴纳职工社会保险、加班的限制和加班费用的增加以及辞退员工的经济补偿等。间接影响有职工流动率增加、导致企业培训费用的增加、员工维权意识和谈判能力的增强使企业用工管理成本增加等。《劳动合同法》主要从确立劳动关系的方式、裁员、终止劳动合同经济补偿金、缴纳社会保险费用和违法成本5个方面影响企业的用工成本。由于佛山制造业的人员流动性较强，实际上《劳动合同法》实施后对制造企业用工成本增加并不明显。

首先，佛山针对企业对《劳动合同法》了解、理解有限等问题，政府及有关部门发挥主导作用。2009年以来，以政策干预为主要手段，联合社会各种力量，利用各种宣传手段加强《劳动合同法》的宣传和教育，到各社区、各街道尤其是到中小企业进行“讲法学法”的推广，增强企业及工人的法律意识，促进《劳动合同法》的贯彻实施。

其次，佛山市政府注重改善《劳动合同法》的实施环境。佛山市政府根据本地产业发展、企业经营及劳动者就业的特点，在不违反《劳动合同法》的前提下，制定了既有利于落实该法，又有利于促进当地人员就业、经济发展和劳资和谐的具体细则，提高了新法的可操作性和适宜性。如对于劳动密集型的中小企业实施《劳动合同法》可以规定一年或半年的过渡期，给该类企业一个缓冲的过程，而不是要求一蹴而就。这样既有利于该类企业逐步调节用工方式减少违法行为，也不会造成一时间企业的大量倒闭，以至于影响社会稳定。

再次，在法律实施过程中，佛山市加强对劳动密集型企业的政策支

持，促进企业优化升级。政府在税收负担、金融信贷、经营引导等方面给予劳动密集型企业更大的政策优惠与扶持。在财政金融方面，劳动密集型产业的技术改造、研发项目的银行贷款，根据企业贡献大小进行差异化扶持，政府可以按照贷款基准利率进行降息和贴息。劳动密集型产业在贷款额度、信用担保、审批手续等方面，给予可靠的保证和优化。在税收方面，对于劳动密集型企业的增量税收，实现一定比例的返还。加大资源配置倾斜，对于劳动密集型产业在用电、用水等方面可以享受工业企业的同等政策，以降低零售企业的成本。

最后，加强法制教育，提高工人综合素质和维权意识。提高工人素质是维护、发展工人权益的根本性措施。佛山市大力开展以职业教育为中心的工人综合素质培训。一方面加强职业技能培训，有计划、有步骤、有目的地培训工人，多层次多渠道进行职业教育或专业培训，提高工人的技能水平，把"靠体力吃饭"转变为"靠知识和技能吃饭"；另一方面加强法制教育，通过多种渠道、多种方法让工人了解《劳动合同法》及相关法律，让工人了解法律赋予的权利和义务，提高维护自身合法权益的能力。

在推动《劳动合同法》实施的同时，劳动监察网络日趋完善，监察力度不断加强。城区劳动部门与各街道工业公司、劳动服务公司、社区服务公司组成联合监控系统，努力将劳资纠纷化解在基层和萌芽状态。三水市通过群众来电，及时捕捉劳资纠纷苗头，建立起预警机制，力求快疏导、快协调、快解决。南海市在镇区一级划片建立了5个劳动监察中队，在工资监控方面理顺了监控架构，重新统一规范了监控做法，建立了工资监控考核制度，全年监控企业9000多家，有效地减少了工资纠纷的产生。针对新法实施以来劳动争议案件数量持续大幅上升、各级劳动仲裁机构面对案多人少的严峻形势，佛山积极采取措施，坚持"四快"（快立、快调、快审、快结）处理劳动争议案件，维护劳动关系双方合法权益。据统计，近年来全市各类企业劳动合同签订率接近100%，全市（大中型）企业工资集体协商建制率超过70%，大大高于广

东省45%的平均水平，居全省前列。

截至目前，《劳动合同法》的真正实施及完善依旧任重道远。地方相关部门在监督《劳动合同法》实行过程中依然存在不同程度上的主观和客观问题，造成法律执行力和监督不足。在客观上，佛山市同样面临劳动保障执法、劳动争议仲裁人员不足的情况，执法部门没有足够的力量应对，因此一般是有投诉时才会进行处理。在主观上，《劳动合同法》实施恰遇金融危机以及经济增速下滑、结构调整之时，不仅许多企业有抵触情绪，一些部门也存在顾虑，采取消极应付的态度。另外，执法监督和约束机制的不完善，也影响法律的执行力，造成相关部门“不执法”的现象。

（三）推动实现更高质量的就业

改革开放后，佛山凭借区位优势率先利用外资和劳动力成本低廉的“比较优势”参与国际分工，凭借“三来一补”劳动密集型产业推动经济飞速发展，同时也形成了与粗放型产业结构相对应的特殊的劳动力需求。以低成本、劳动密集型产业为主的粗放经济增长模式和外向型产业对劳动者素质要求不高，劳动力的可替代性较强，劳动力大量过剩和替代富有弹性，加上相关公共产品供给严重缺失，导致劳方一直缺乏与资本抗衡的能力，造成劳动者长期处于弱势地位。[注]

2001~2011年，佛山在岗职工年人均工资呈现出了稳步增长的态势，从2001年的14221元增长至2011年的40663元。分经济类型来看，国有经济单位在岗职工年人均工资普遍高于全市在岗职工年人均工资水平，并且超出的幅度逐年增加，2001年两者差距为2545元，而到2011年两者差距增长至16094元。城镇集体经济单位的在岗职工年人均工资则基本与全市的平均水平持平，而其他经济单位的在岗职工年人均工资则显著低于全市的平均水平。2001年，其他经济单位的在岗职工年人均工

资低于平均水平1701元，而到2011年则低于9325元，两者差距扩大了5.5倍。

佛山以及珠三角地区原有的“三高二低”即高投入、高资源消耗、高污染、低成本、低附加值的粗放型外向型经济发展模式，导致企业的短视趋利性严重，企业一般选择低成本战略，而盲目地追求低成本战略往往使劳动者权益受损。目前，佛山市企业内部管理制度由居于强势地位的资方作为主要供给者，劳资冲突则揭示了企业原有粗放型管理理念与现实之间的差距。在落后的管理观念影响下，管理基础薄弱，企业人力资源管理停留在只是作为雇佣、解雇、工资和福利管理部门的最初阶段。企业过分相信以罚代管，过分依赖约定俗成的管理惯例，没有重视社会法制的进步，没有重视以农民工为代表的劳动者的利益诉求已经趋向多元。企业不重视企业内部规章制度建设，人力资源管理内部制度难以达到协同和互补效应；不重视对员工进行人力资本投资，对员工重使用轻培训，重招聘辞退轻留人留心，重短期利益轻长远打算。一旦出现劳动纠纷，企业将处于不利地位，劳动者权益也难以得到保障，并且将大大提升劳动管理的成本。权利意识的提升与企业管理方式和思路的滞后交织，成为佛山乃至中国各个城市非公企业停工事件频发的一个主要根源，因此，推动实现更高质量的就业势在必行。

---

1. 如果偏重于强调产业的结构效益和GDP增长的质量方面，佛山市的产业结构有待进一步的优化和升级；如果偏重于吸收劳动力和就业方面，佛山虽然牺牲了一定的效率，但在吸纳剩余劳动力和就业方面做出了重要贡献。根据发展经济型理论，在产业结构的优化和升级中存在着剩余劳动力在不同的产业间的转移，特别是佛山市第二产业劳动密集型特征明显，如果第二产业优化升级就必然会出现大量的剩余劳动力。

四、产业转型与后危机时代的就业

（一）服务于产业转型的劳动力需求

2011年，佛山三次产业的就业结构为5.9:59.6:34.5。总体来看，第二产业就业占比增加，农、林、牧、渔业就业人数大幅下降。从佛山细分行业的就业结构看，制造业是第二产业中吸纳就业的主要产业。2002年以来，除2008年和2009年略有下降外，就业人员数占佛山全部就业的比重均维持在50%以上。在制造业中，轻纺工业是吸纳就业的主要渠道。轻纺工业素有投资少、上马快、吸收就业多的特点，它的长足发展，给佛山解决劳动就业问题创造了极为有利的条件。2011年，佛山市非户籍人口占全市常住人口的48.2%，如果按照外来就业人员劳动参与率通常相对于本地劳动力更高的假设来测算，外来就业人员应该占到全市就业人员的半数以上。

佛山在调整中发展轻工业，不应不加选择地发展所有的轻工行业，而应发挥本地传统手工业发达的优势，重点发展那些有机构成低，单位投资就业容量大的轻工行业，如服装、陶瓷、塑料、皮革、工艺美术等行业，这就使其工业结构带有典型的劳动密集特点。与其他城市相比，在同样的投资水平下，佛山能够容纳更多的就业人口。这个特点对于其成功解决全国范围内的农村富余劳动力就业问题无疑具有特殊意义，但也带来了其第二产业附加值低、第三产业发展滞后等问题。

加工贸易的扩张对经济增长做出了重要贡献，但它创造就业的机会终究有限，它不仅要面对日益严峻的贸易摩擦的冲击，面对其他国家的争夺，还要面对技术升级本身带来的挑战。加之由于发展起步早，佛山

可供劳动密集型企业使用的大量土地、能源、淡水等资源今后已经不复存在，资源束缚日益凸显。农业用地的规划限制，使得进一步发展必须“腾笼换鸟”。处于经济转轨与社会转型的关键时期，倒逼传统产业转型升级成为了佛山发展的必由之路。

2009年4月，佛山市政府印发《佛山市“3+9”特色产业基地实施方案》，按照佛山产业规模、产业水平，以及产业带动性等标准，确定白色家电、新型显示器件、现代陶瓷为三大世界级特色产业基地；专业机械装备、金属材料加工与制品、纺织服装、食品饮料、家具、医药保健、汽车及零配件、新材料、节能环保为九大国家级特色产业基地。“3+9”特色产业是佛山制造业的重点行业，承担着佛山制造业不断优化升级进而全面融入世界产业分工体系和价值链条并跻身高端环节的愿景。

（二）产业转型背后的劳动力供给现实

从佛山历年常住人口与户籍人口的变动情况看，反映出外来人口数量逐年增加的态势。1995年，佛山常住人口为401.92万人，到2011年则大幅增至723.10万人。1995年，户籍人口为311.06万人，2011年则小幅增加至374.77万人。两者之间的“差值”即为外来人口（也即流动人口），从1995年的90.86万人增至2011年的348.33万人。目前，佛山市外来人口总数基本与户籍人口数量持平，已成为一个庞大的人口群体。

从产业转型升级背后的劳动力供给现实看，佛山劳动力供给依然面临以下几个亟待解决的问题：

一是人力资源缺口较大，高层次和高技能人才尤其短缺。近年来佛山人力资源供需缺口较大，供不应求。佛山制造业常年面临季节性和结构性用工紧缺难题，约2/3的企业常年存在用工缺口。在各类人才中，

高层次和高技能人才占比较低，研究生及以上学历人数仅占人才总量的1.14%，低于全省1.5%的平均水平。尤其缺乏技术精良的中高级技能人才，高技术服务业专业人才匮乏，影响了佛山的产业升级和结构调整。

二是人才结构和布局不尽合理。从部门分布来看，2010年虽然企业集中了佛山全市74.8%的人才资源，但企业每万名人才资源数为1788人，仅为机关的23.9%，事业单位的26.7%。从产业分布来看，佛山人才密度较高的行业主要是教育、科技服务业、金融业和信息业，而作为佛山主导产业的制造业人才密度在全市居于落后地位。从地区布局来看，佛山绝大多数人才资源分布在经济比较发达，城市发展水平较高的顺德区、南海区和禅城区，其中顺德集中了全市1/3的人才资源，南海和禅城分别集中了全市1/4的人才资源，经济相对落后的三水区和高明区无论是人才的数量还是质量都远逊于以上三区。

三是人才竞争力较低。从地区生产总值的规模来看，佛山是广东省第三大城市，然而佛山的人才竞争力长期偏低，对高层次人才和海外人才的吸引力尤其欠缺，这与佛山的经济地位很不相称。据《中国城市竞争力报告No.10》研究表明，在我国的294个城市中，2011年佛山城市综合竞争力居第12位。从人才资本竞争力看，佛山位于2002~2011年十年间人才资本竞争力指数下降相对快的前十位中的第8位。造成佛山人才竞争力下降的主要原因在于：佛山产业发展长期以劳动密集型为主，高新技术产业比重偏低，规模较小，产业层次不高，因此对人才特别是高层次人才缺少足够的吸引和承载能力；佛山“强中心”战略刚刚起步，长期以来城市形象不够鲜明的局面尚未改变，城市工作和生活环境舒适度的人才健康水平偏低。人才竞争力偏低使得佛山在与珠三角其他城市争夺人才的较量中处于非常不利的地位。此外，广佛同城化的深入推进对佛山人力资源发展既是重大机遇也是严峻挑战，对佛山而言，提高人才吸引力，避免优秀人才外流已经成为产业结构转型升级的重点。

（三）劳动力市场面临的长期问题

佛山市劳动力供给和需求的变化加重了结构性失衡，不少农民工技能水平无法跟上产业升级步伐，影响其就业能力与祈求，也影响其就业质量和就业稳定性，亦影响其利益祈求的实现程度和途径。当前劳动关系多发区域正是集中在需要升级转型的劳动密集型和外向型企业，多发人群集中在没有技能的普通农民工，这与产业结构和就业结构的长期固化和板结密不可分。从未来5~10年佛山劳动力市场的发展来看，一些问题是长期性且亟待从现在开始关注和突破。

一是“招工难”和“就业难”现象并存的问题。一方面，由于地区经济对就业的拉动力有所减弱，新增就业总量压力依然较大，劳动力供需矛盾突出。佛山就业难群体大多存在文化程度低、劳动技能低、年龄偏高的“两低一高”及就业观念陈旧等问题，逐渐被就业市场边缘化，很难满足产业结构升级中创造的就业岗位要求。此外，一些村居集体经济实力雄厚，分红丰厚，导致这部分劳动者缺乏就业意愿，就业的积极性不高。另一方面，佛山劳动力技能水平整体仍旧不高，且许多劳动力掌握的技能与企业的需求存在错位现象，难以满足企业转型升级的需求，企业招工难近年来又呈常态化存在。

二是就业创业服务体系不够系统和完善的问题。目前，佛山以创业促进就业的政策框架基本形成，如创业培训、创业孵化基地、小额担保贷款等政策。但由于创业风险较大，对自主创业、自谋职业在帮扶服务体系上尚缺乏系统性、全方位支持。主要表现在融资渠道不畅，虽然实施小额担保贴息贷款政策，但力度明显不足，创业成功率亟待提高。

三是高技能人才的培养问题。根据佛山市产业政策和经济结构调整以及经济社会发展的实际需要，需要重点抓好支柱产业急需的高技能人才培养工作，特别是机械、家电、陶瓷、纺织、汽车、光电、金融、物流等行业的技能人才队伍建设，保证高技能人才队伍建设与佛山经济发

展相协调，如何加快高技能人才的培养，需要切实拿出可行的政策支持。

四是公共就业服务机制问题。实现劳动力合理有序的流动，必须建立城乡一体化的市场体系和公共服务机制，建立健全劳动力市场和信息网络平台，在用工岗位开发、工资收入、福利待遇、生产生活环境、权益保障、政府服务、职业培训等方面，实现城乡间、产业间信息资源共享。只有实现信息、市场资源、社会公共服务一体化，才能降低劳动力的流转成本，克服自发性、盲目性，佛山在构建城乡一体化公共就业服务机制方面仍任重道远。

（四）续写未来的就业故事

未来一段时期，佛山将着力建设成为广东省先进制造业基地和华南重要的现代服务业集聚区。随着产业转型升级，佛山对劳动力的需求重点将发生转变，产业的竞争细化为企业生产和管理的比拼，进一步凸显为人才的角力。

从企业的角度看，经过市场的洗礼和法制的规束，企业会明白树立人力资源管理系统理念的重要性，意识到关联效应的作用。通过改善人力资源管理，建立系统的人力资源管理循环链，并致力于改善劳动关系，使人力资源管理各环节产生协同效应。同时，逐步加强人力资源管理基础工作，重视制度建设。加强人力资源规划，提高招聘效率和减少裁员风险；强化职位分析和岗位职责研究，提高人岗匹配效率；完善企业绩效管理与薪酬管理的配合，最大程度上化解规范用工后对企业的影响，降低解聘成本；完善企业工资发放和加班管理，大大减少劳动争议的发生；建立企业人力资源（储备）中心，降低裁员对企业的冲击；建立内部培训机制，减少裁员和提升员工核心竞争力。最重要的是，企业要在规范管理过程中做到兼顾公平与效率，平衡不同群体利益祈求的差

异，重视企业文化和社会责任，兼顾社会责任和企业效益。企业还要设计一套以绩效管理为导向的人力资源管理系统，帮助自己最大限度地兼顾公平与效率，依靠先进的管理手段和方法助力企业发展。

从人才的角度看，到2020年，佛山“3+9”产业基地、十五个重点产业及战略性新兴产业的人才需求规模预计将达到77.85万人，无论是“打开门引进”还是“关起门培养”，人才的质与量都将是最终“撑起”佛山产业转型升级的根基。

（1）高层次的企业经营管理人才。佛山企业以民营企业和中小企业为主，企业管理者的整体素质有待进一步提高，高层次的企业经营管理人才是人才需求的一个重点方向。目前，全市主要产业普遍缺乏中高级管理人才和复合型管理人才，尤其是海内外具有跨学科知识、跨行业经验和广阔视野的自主创新型领军式人才以及具有专业优势的资本运作、市场开拓和技术管理等高级人才。

（2）研发设计人才和高素质技术人才。与广州、深圳等省内城市相比，佛山科研基地和高等教育环境相对薄弱，研发设计人才和高素质技术人才是佛山各类人才需求的重中之重，尤其是技术带头人和高水平的技术领军人物，核心技术研发人才和创新团队，掌握国际先进技术的专业人才，高水准、国际化的设计人才以及精通科技成果转化过程的人才。

（3）各类技能人才。在珠三角对外来务工人员吸引力降低的整体大环境下，佛山也未能幸免，外来人员的流动性很高，各类技能人才存在大量需求，尤其是掌握高新技术或先进工艺的高级技能人才，受过专业技术培训、技术素养较高的技能人才以及大量训练有素的一线技能工人。

（4）金融创新人才。金融业是工业发展的重要支撑，也是佛山中德工业服务区的重点产业之一。佛山金融业发展的人才需求重点是精通

资本运作、具有新投资理念、擅长证券经营、能够防范金融风险的高级金融人才；熟悉和掌握“三旧改造”招投标工程概算和预算的人才；控制企业成本、财务理财、税收筹划等企业财会人才；掌握金融后台业务的技术人才；等等。

第十四章 住房：实现住有所居的梦想

居者有其屋是大多数中国人秉持的传统理念。党的十七大提出“住有所居”的发展目标，并将其视为以保障和改善民生为重点的社会建设的重要组成部分。针对不同收入群体的多层次住房需求，中国逐步建立起以廉租房、公租房和经济适用住房为主体的保障性住房，以及商品房和住房公积金共同构成的住房制度体系。

自改革开放以来，住房由福利品逐步转变为准公共产品和市场商品的结合，住房保障由单纯的实物分配向物、资、租等多种形式转变。政策效果显示，人均居住面积迅速提高，居住成本增长较快，住房问题对广大社会公众经济社会生活的影响越来越深。

住房政策的制度变迁是佛山住房制度变化的宏观背景，佛山住房状况变化既带有一些全国层面的共性特点，同时也具有自身的个性化特征。佛山在遵循国家统一制度和政策的前提下，在住房领域具有一些创新性做法。这些制度创新能够在一定程度上解释佛山经济持续高速增长的原因，部分措施甚至可以上升为中央政策，在全国范围内加以推广。

一、住房制度演变和政策变迁

（一）住房制度改革的初步阶段（1978~1991年）

1980年，为解决居民住房脱困等问题，中共中央、国务院批转《全国基本建设工作会议汇报提纲》，宣布将实行住宅商品化的政策。1986年，国务院住房制度改革领导小组成立。1988年，国务院批准印发了国务院住房制度改革领导小组《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革的实施方案》（国发〔1988〕11号），明确提出了住房商品化目标与提租补贴的改革方案。此后，各地采取多种方式调整低租金、出售公有住房、集资建房等改革措施，加快住房制度改革步伐。这一阶段只是进行了住房制度改革的摸索和尝试，成效甚微。

（二）住房制度改革的全面推进阶段（1991~1998年）

1991年，国务院颁发《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》（国发〔1991〕30号），提出了分步提租、出售公房、新房新制度、集资合作建房等多种形式推进房改思路。同年，国务院办公厅下发《关于全面进行城镇住房制度改革的意见》，这是城镇住房制度改革的一个纲领性文件，制定了城镇住房制度改革的总目标和分阶段目标。1994年，国务院发布《关于深化城镇住房制度改革的决定》（国发〔1994〕43号），明确提出建立与社会主义市场经济体制相适应的新的城镇住房制度，实行住房商品化、社会化，并提出全面推行住房公积金制度、积极推进公房租金改革、稳步出售公有住房、加快经济适用住房

开发建设等具体政策措施。同年，国务院出台《城镇经济适用住房建设管理办法》，1996年，国务院出台《关于加强住房公积金管理的意见》，公积金制度和经济适用房制度成为住房保障的两个新制度。总体而言，这一阶段住房制度改革取得了重大突破和实质性进展，进入了全面推进和综合配套改革的新阶段，但推进的力度不大、速度偏慢。

（三）住房制度改革的深入推进阶段（1998~2008年）

1998年，国务院发布《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》（国发〔1998〕23号），明确提出停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，逐步建立和完善以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系，发展住房金融，培养和规范住房交易市场。在该过程中，公积金和经济适用房政策继续推进。1999年，国务院颁布《城镇廉租住房管理办法》，对廉租房制度作了具体规定。

2003年，国务院出台《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18号），要求发挥房地产业的支柱产业作用，坚持住房市场化的基本方向，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，努力实现房地产市场总量基本平衡。2005年，国务院办公厅转发了《关于做好稳定住房价格的意见》（国发〔2005〕26号），重点提出要着力增加普通商品住房、经济适用住房和廉租住房供给，提高其在市场供应中的比例。

2006年，国务院办公厅转发了《关于调整住房供应结构稳定住房价格的意见》（国发〔2006〕37号），重点提出“90/70”政策，即90平方米以下的套型面积的住宅年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%。2007年，国务院发布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号），要求以城市低收入家庭为对象，进一步建

立健全城市廉租住房制度，改进和规范经济适用住房制度。力争到“十一五”期末，全国廉租住房制度保障范围要从城市最低收入住房困难家庭扩大到低收入住房困难家庭，部分城市做到应保尽保。2007年，建设部等9部委联合颁布了《廉租住房保障办法》，规定廉租住房保障方式实行货币补贴和实物配租等相结合，主要通过发放租赁补贴，增强低收入家庭在市场上承租住房的能力。2007年，建设部等7部委联合颁布了《经济适用住房管理办法》，规定经济适用住房管理应建立严格的准入和退出机制，经济适用住房由市（县）人民政府按限定价格统一组织向符合购房条件的低收入家庭出售，实行申请、审核、公示和轮候制度。这一阶段的住房制度改革获得了实质性的、突飞猛进的进展，但是由于住宅商品化、市场化速度过快，导致房价持续快速增长，同时住房保障问题被政府忽视，从而引发群众买房难、买房贵等诸多社会矛盾。

（四）住房制度改革的深入调整阶段（2008年至今）

2008年，国务院办公厅发布《关于促进房地产市场健康发展的若干意见》（国办发〔2008〕131号），要求加大保障性住房建设力度，争取用3年时间基本解决城市低收入住房困难家庭住房及棚户区改造问题；同时要求多渠道筹集建设资金，开展住房公积金用于住房建设的试点；而且要求进一步鼓励普通商品住房消费，包括加大对自住型和改善型住房消费的信贷支持力度，对住房转让环节营业税给予一年期减免政策，支持房地产开发企业合理的融资需求，取消城市房地产税。2010年，国务院办公厅发布《关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》（国办发〔2010〕4号），明确提出增加保障性住房和普通商品住房有效供给，通过实施差别化的信贷政策和税收政策来抑制投资投机性购房需求，同时加强房地产信贷风险管理，整顿房地产市场秩序，加快推进保障性安居工程建设。2010年，国务院下发《关于坚决遏制部分城市房

价过快上涨的通知》（国发〔2010〕10号），要求坚决抑制不合理的住房需求，从住房套数、面积、贷款首付款比例、贷款利率等方面实施严格的差别化住房信贷政策，通过增加居住用地有效供应和调整住房供应结构来增加住房有效供给，敦促各地确保保障性安居工程任务的落实。

2011年，国务院办公厅发布《关于进一步做好房地产调控工作有关问题的通知》（国办发〔2011〕1号），要求努力增加公共租赁住房供应，加强房地产市场税收监管，强化差别化住房信贷政策，落实住房保障和稳定房价工作的约谈问责机制。2011年，国务院办公厅发布《关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45号），提出到“十二五”期末全国保障性住房覆盖面达到20%左右，力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决，新就业职工住房困难问题得到有效缓解，外来务工人员居住条件得到明显改善，具体措施包括重点发展公共租赁住房、根据实际需要安排经济适用住房和限价商品住房建设、建立健全保障性住房的分配和运营监管等。2013年，国务院办公厅发布《关于继续做好房地产市场调控工作的通知》（国办发〔2013〕17号），提出完善稳定房价工作责任制，坚决抑制投机投资性购房，充分发挥税收政策的调节作用，加强房地产企业信用管理，通过房地产税制改革、完善住房金融体系、推进住房产业化等措施来引导房地产市场健康发展。

二、佛山住房状况的总体特征

（一）总体背景

1998年，中央政府在全国范围内停止福利分房制度、推行住房分配货币化制度。中国的商品房价格一路飙升，多轮房地产调控政策对房价的影响都比较小。1994~2012年，商品房均价只在1999年和2008年有所下跌，但跌幅分别只有0.05%和1.6%，商品房均价从2004年起开始快速上涨（房价年均增长10.7%，销售面积年均增加9133.5万平方米），2009年房价涨幅高达23.2%，北京、上海和深圳等一线城市的房价涨幅更是远高于平均水平。中央政府多次出台政策调控房价，但都没有促成房价下跌。国家统计局的最新统计结果显示，2013年3月70个大中城市中有68个城市的房价上涨，上海、深圳和北京商品房价格的环比涨幅位列前三。

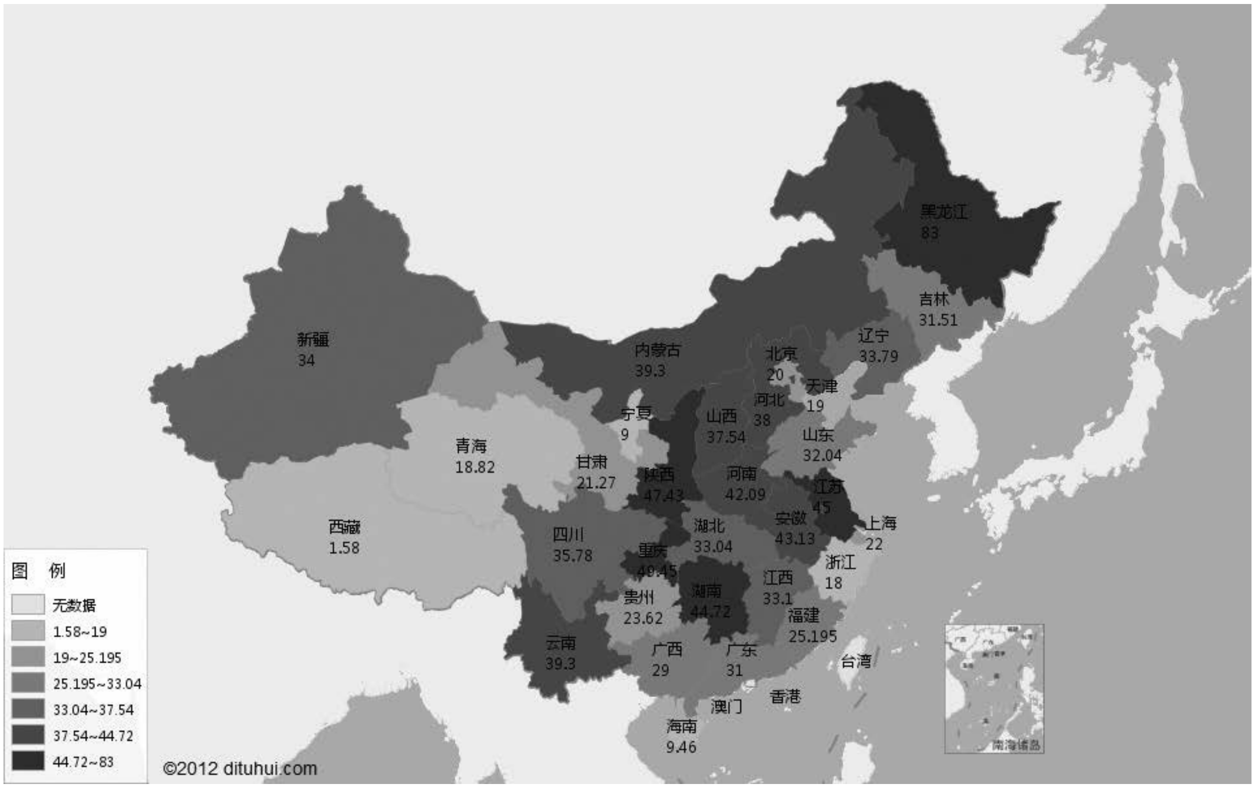


图14–1 2012年中国各地保障房建设任务（万套）

资料来源：腾讯房产汇总的各地媒体公开报道

房价和普通居民收入水平的差距越来越大，高房价给居民带来了极其沉重的生活压力，中央政府力图通过增加保障性住房的投入力度来解决住房难题。全国在"十二五"规划期间总共规划建设3600万套保障房，使保障房的覆盖率达到20%。

中央政府通过逐级下达建设任务指标的方式，确保全国建设任务的完成。在具体操作层面，住建部代表国务院保障性安居工程协调小组与各省（直辖市、自治区）签订保障性安居工程建设目标责任书，详细开列各地所要兴建的各类保障房具体数量，省级人民政府再通过"军令状"的模式将建设任务逐级分解到最基层政府。黑龙江、重庆和陕西的建设任务排名前三（都超过了45万套），远高于流动人口流入大省广东的建设任务。

（二）佛山住房状况

（1）佛山住宅户均面积呈现逐步降低趋势。2007~2012年，住宅户均面积从129.93平方米降至113.05平方米，年均下降3.38平方米，这充分反映出房价快速上涨对住宅户均面积的影响。分区来看，顺德的户均面积明显高于其他各区，6年的平均数为126.23平方米，其他各区的平均数均低于全市平均水平。三水的降幅最大，从2007年的145.52平方米降至2012年的100.60平方米，高明的波动幅度最小。

（2）佛山人均现住房建筑面积以2006年为界，明显表现出两个阶段性平稳。2002~2005年，人均现住房建筑面积从27.20平方米平稳增至28.26平方米，2006年迅速增至37.50平方米，之后有升有降，但总体趋于平稳，2012年达到38.80平方米的最高水平。

（3）商品房和房改私房是房屋产权结构的主体，而且所占比重逐步提高。2002~2011年，商品房和房改私房所占的比重从77.0%逐步提高到93.5%，租赁公房、租赁私房和原有私房的比重均有所降低，三者的平均比重分别为8.5%、1.2%和5.2%，2008年以来的比重均在5%以下。

（4）二居室和三居室是住宅建筑式样结构的主体，所占比重略有波动。2002~2011年，二居室和三居室的合计比重经历过两升两降，分别为2002年的92.0%、2004年的84.0%、2006年的90.5%、2007年的78.1%和2010年的91.0%，2011年降至89.5%。

（5）住宅和办公楼、商业用房是房地产投资的主要领域，这反映在建设环节的施工与竣工和使用环节的空置与出租等方面。住宅施工面积从2006年的1291.5万平方米增至2011年的2887.3万平方米，2009年呈现负增长，占房屋建筑面积的比例已超过80%。住宅竣工面积有升有降，占房屋竣工面积的比例也超过80%，但与住宅施工面积不完全同步。

表14-1 2006~2011年住宅施工、竣工、空置和出租情况 单位：平方米、%

年份		2006	2007	2008	2009	2010	2011
住宅施工	面积	12 915 266	16 462 335	17 006 439	17 359 671	23 573 191	28 873 443
	增长率	—	27.5	3.3	−6.7	35.8	22.5
	占比	80.9	83.3	85.9	83.2	83.2	81.1
住宅竣工	面积	3 594 144	4 037 379	2 698 587	2 045 434	5 043 450	5 019 768
	增长率	—	12.3	−33.2	−32.6	146.6	−0.5
	占比	82.5	87.2	84.0	84.8	81.9	83.0
住宅空置	面积	812 325	424 226	583 409	636 839	571 131	797 000
	增长率	—	−47.8	37.5	6.5	−10.3	39.5
	占比	41.1	30.6	42.2	48.4	52.4	68.7
住宅出租	面积	10 509	40 397	13 763	75 015	246	246
	增长率	—	284.4	−65.9	208.0	−99.7	0.0
	占比	2.8	11.6	4.4	20.2	0.1	0.1

资料来源：《佛山统计年鉴（2012）》

（三）佛山住房状况特征

佛山住房状况兼具同一性和个性化特征，这既与我国住房市场的制度变迁和政策变化密切相关，同时也带有佛山特殊经济社会发展阶段的特点。

同一性表现在三个方面：一是佛山住房呈现出多重二元结构。城市住房和农村住房纳入不同的管理体系，城市住房建在国有土地上，拥有70年或50年的产权，通常也是我们关注住房问题的主体；农村住房建在集体土地上，农村居民事实上拥有长期使用权，小产权房是近年来关注

的焦点。市场主导的商品房和政府主导的保障性住房并存，前者由房地产开发商通过招拍挂等方式获取土地使用权并兴建而成，采用市场化方式运作，销售对象为全体城乡居民，但事实上购买群体为中等以上收入家庭；后者由政府通过协议出让提供建设用地，适用对象为低收入住房困难家庭。户籍人口和外来人口适用于不同的住房保障政策，外来人口通常不能购买经济适用住房和两限房，也不能入住廉租房，甚至不能入住公租房，而只能购买商品房或者市场租赁住房。二是商品房房价比较高、近年来上涨较快，已经超出了一般收入家庭的经济承受能力，大量年轻人成为“啃老族”“房奴”等，住房已经成为影响城乡居民生活方式的重要问题之一。三是住房困难群体和刚需群体仍大量存在，以城乡低保家庭和新就业群体为主，他们没有购买商品房的经济支付能力，渴望得到保障性住房的帮助。

个性化表现在四个方面：一是佛山毗邻作为省会城市、国际化大城市的广州，其商品房市场很容易受到广州商品房市场的影响，房价有可能会随之波动。基于两个城市之间交通的便利性和广佛同城化概念的提出，佛山住房与广州的联系也会更加密切。二是佛山镇街经济比较发达，城乡居民往中心城区会聚的动力不太强劲，居住以所在镇街及附近区域为主，因此佛山户籍居民的住房需求在地域上的集中度相对低一些，宽泛地域上的住房供给较大程度地抑制了商品房房价的上涨势头。三是佛山制造业工厂较多。各工厂基于员工福利、集中管理等多种因素的考虑，纷纷为员工提供相对集中的集体宿舍，这在很大程度上缓解了以大量低技能劳动力为主的外来人口的住宿问题。四是佛山存在大量城中村，这一特定时期的特殊产物通过出租房屋来满足大量外来务工人员的住房需求，甚至在某种程度上发挥着住房保障的功能。

三、佛山保障性住房的建设背景

（一）保障房面临的普遍问题

中央政府主导的保障房建设运动的确能在一定程度上缓解中低收入民众的住房难题，但基层政府在落实任务的时候仍面临一些困难和质疑。大规模的保障房建设除了能改善城市中低收入居民的居住条件和刺激低收入居民扩大消费外，还能给相关产业（钢材和水泥等产业）带来强劲的拉动效应。2008年底，公布的4万亿元投资计划中有900亿元投到了保障房建设，而保障房遭受的质疑也同样引人注目。地方政府在资金筹措和土地供应方面面临不小的困难，导致地方政府用福利房和工厂宿舍充抵保障房建设指标的现象层出不穷，规划布局和项目选址使保障房的实用性广受争议，群众对分配机制和保障对象的意见也较多。

事实上，佛山在保障房的建设和分配过程中面临着更为具体的问题，这些问题可以透视中国的保障房制度。首先，佛山顺德于2011年11月在保障房开工数日后停工，其建设保障房的积极性和诚信饱受媒体质疑。其次，佛山历年来曾出现过保障房建好后却乏人问津的尴尬，部分偏远镇街申请家庭远少于这些镇街的保障房建设任务。最后，佛山不少项目都是针对外来务工人员建设的员工宿舍，这些房屋无法保障园区外的低收入阶层，不少市民担心园区内的保障房难免“沦为”专门为园区服务的福利房。保障房是低收入人群特别是外来人口的重要生活保障，但政府主导的大规模保障房建设运动在操作层面确实面临诸多困难。

（二）保障房的政策制度

保障性住房是根据国家政策以及法律法规的规定，由政府统一规划、统筹，提供给特定的人群使用，并且对该类住房的建造标准和销售价格或租金标准给予限定的住房，它主要包括四大类：

（1）经济适用房，是政府以划拨的方式提供土地，免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金，实行税收优惠政策，以政府指导价出售给有一定支付能力的低收入住房困难家庭，购房人拥有有限产权。

（2）廉租房，是政府或机构拥有，用政府核定的低租金租赁给低收入家庭，廉租房只租不售，出租给城镇居民中最低收入者。

（3）公共租赁房，是通过政府或政府委托的机构，按照市场租价向中低收入的住房困难家庭提供可租赁的住房，旨在解决家庭收入高于享受廉租房标准而又无力购买经济适用房的低收入家庭的住房困难。

（4）定向安置房，是政府在进行城市道路建设和其他公共设施建设项目时，对被拆迁住户进行安置所建的房屋。

作为较早建立住房保障制度的城市，佛山保障房制度的建立基本和国家主要政策同步。以国务院1994年颁布的《关于深化城镇住房制度改革的决定》为标志，中国正式建立了“为高收入人群提供商品房，为中低收入人群提供经济适用房，为较低收入人群提供廉租房”保障房政策框架。佛山早在1992年就开始通过建设解困房、微利房的安居工程解决困难家庭的住房问题。

中国的廉租房制度始于1998年，《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》，首次将为最低收入家庭提供廉租房作为房改的重要内容，佛山也于同年开始实施廉租住房保障制度。2008年，根据国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的指导意见》，佛山开展了大规模的廉租房和经济适用房建设，解决最低收入是平均工资

的1/3以下低收入住房困难家庭的住房问题。

佛山暂停新建经适房的制度方案具有一定的前瞻性和创新性，同中央保障房的政策倾向一致。佛山住建局于2012年9月公布的《佛山市住房保障制度改革创新实施方案》的规定，暂停新建经济适用住房，已建经适房只租不售，纳入公租房供应范畴，同时将现有廉租住房和公租房合并管理，统一归类为公租房，实行以公租房为主的保障方式。经适房容易滋长寻租空间，又不能真正解决低收入者的居住，而廉租房的准入和退出问题较突出，该方案同时为上述两个问题提供了解决方案。

四、保障性住房为谁而建

（一）政策性保障房的覆盖范围

与其他经济发达城市相比，佛山商品房价的稳定调控压力不太大。由于佛山既非直辖市或省会城市，也不属于计划单列市，“国五条”对佛山房地产的影响可能不太明显。过去几年的统计数据显示，佛山商品房价格的上涨速度较缓，2012年，佛山一度还成为为数不多的几个房价下跌的城市。2013年，前两个月的房价有所回升，但其均值基本和2011年的水平持平（见图14-2），房价上行压力相对比较小。

佛山商品房价格相对比较稳定，但依然有相当一部分群体面临住房困难，佛山通过系统的抽样调查明确了保障房的需求，佛山系统调研保障房需求的做法非常值得其他地方学习。调查重点集中在旧城区、旧楼房、旧街道，小区和楼盘不作为重点，主要依靠镇街和居委会开展调查。通过上述调查，住建部门编制了“十二五”期间保障房建设规划。



图14-2 2007~2014年佛山住宅销售情况

资料来源：佛山市住建局

尽管各地纷纷出台政策以解决保障房与户籍挂钩的问题，但在现有的住房保障体系下，保障房依然较难惠及最需要保障的非户籍外来人口，佛山也存在同样的问题。佛山保障房的覆盖人群虽然包括外来人口，但要么要求外来人口全额缴纳社会保险费满3年，要么要求达到积分制入户条件并已申领《入户卡》，这些条件相对较为严格（见表14-2）。现在保障房重点只针对户籍人口，而不是针对本城市生活工作的人群，真正需要保障房的人群往往是这些户籍不在本地的打工人群，外来人群可能更需要住房保障。与此形成鲜明对比的是，相当一部分佛山户籍人口都拥有自己的房子，有些确实存在住房困难的本地人口申请保障房的积极性也不太高。

表14-2 佛山保障房的覆盖人群

佛山保障房的覆盖人群
1. 具有本市城镇户籍，家庭人均可支配收入低于上一年度本市人均可支配收入且没有自有住房或虽有自有住房，但人均住房建筑面积在 15 平方米以下（含 15 平方米）的家庭。符合上述条件且已年满 30 周岁以上的单身或离婚人士，可单独申请
2. 在本市有稳定职业并连续全额缴纳社会保险费满 3 年且申请家庭当年人均可支配收入低于上一年度本市人均可支配收入，没有自有住房的非本市户籍家庭
3. 达到积分制入户条件并已申领《入户卡》，申请当年人均可支配收入低于上一年度本市人均可支配收入的，且没有自有住房的外来务工人员
4. 在本市就业，具有本市户籍，大学专科以上（含专科）学历，申请当年个人可支配收入低于上一年度本市人均可支配收入，本人没有自有住房的人员
5. 各类引进人才的保障性住房申请条件由各区有关部门另行制定
6. 各类引进人才和园区就业大学生、外来务工人员，可申请租住产业园区内配建的保障性住房
7. 企事业单位可利用自有土地自建的保障性住房用于安置本单位住房困难职工及家庭入住

资料来源：《佛山市保障性住房管理办法》（2012）

考虑到流动人口工作和生活的不稳定性，佛山已经将保障房的覆盖范围由户籍人口放宽至“夹心阶层”和外来务工人员，但不接受个人申请，需要申请公租房的住户必须向单位提出申请，然后由单位统一集中申请。但一些个例调查显示，一些工业园区配建的保障房由于生活配套不完善，难以满足家庭生活的需要，大部分外来人口都会选择到配套服务较为齐全的地方居住（比如城中村），很少有人会因为住宿问题向公司提出保障房申请。

（二）非正式保障房——城中村

在政策性保障房暂时难以覆盖流动人口的情况下，以佛山为代表的珠三角城市中规模庞大的城中村长期为大量流动人口提供了“非正式保障房”。大量流动人口之所以愿意聚集在城中村，主要是因为城市急需大量外部劳动力而地方政府又无力提供住房保障，城中村低廉的生活成本与优越的地理位置，为大量外来人口提供了一个草根式的保障体系。城中村的流动人口大部分能够就业，这是城中村和贫民窟最本质的区别。

佛山计划在2011~2015年将22条城中村改造成城市宜居宜业社区。佛山推动的城中村改造不仅关系到原住居民的住房问题，也关乎流动人口的住房保障，石头村是佛山城中村改造的典型案例。该村的改造虽然改善了原住村民的居住条件，但改造方案确实没有涉及城中村租户的利益，如果大范围地将城中村改造为商业区，在政策性保障房无法覆盖流动人口的情况下，大量租住在城中村的流动人口可能失去住房保障。

在珠三角的很多城市，很多灵活就业人员，包括部分打工流动人口居住在以城中村、城郊村为主体的出租房中，这些房子大部分是小产权住房。如果政府拆迁改造这些城中村或小产权房后，再建设包括保障房在内的各类住房，那些不被目前保障房建设所覆盖的流动人口的居住情

况就会很不乐观。换句话说，如此方法建立起来的保障性住房体系，可能有损而不是有利于外来人口的居住。佛山的情况也不容乐观，许多关于城中村的新闻报道都忽视了城中村对流动人口的住房保障作用。

（三）保障房的分配机制

保障房是政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房。政府和社会对保障房的建设投入了大量的资金和稀缺土地，保障房的公平分配是保障房建设的最后一个目标，但该目标的实现在全国各地存在各种各样的问题。

在保障房分配方面，佛山和其他地方面临类似的问题，但佛山已经暂停经适房建设，同时将廉租房和公租房并轨管理，这在一定程度上简化了分配监管的流程。佛山最新的资格审查规定采用最严格的“联审”制，个人或家庭提交保障房申请后，住建、民政、公安、工商、税务、人力资源和社会保障、公积金管理中心、人民银行8个部门将联合进行资格审查，包括存款、车辆、工商登记、投资、纳税等情况都将纳入联审范围。虽然佛山的监管部门能动态掌握申请者的房产信息，但难以掌握家庭的经济收入情况（比如存款和汽车），尤其是申请者获得保障房后的动态审核。

针对申请者的违规行为，佛山设定了较为严厉的处罚措施。佛山相关部门要求各区住建部门每年定期对保障性住房租赁家庭实行年审，承租人应在规定时间内，主动申报家庭户籍、人口、收入、资产、住房、工作等变动情况，不符合租住条件的应搬离。尽管佛山在保障房的分配环节付出许多努力，但保障房建设的体制性问题依然使得佛山出现了保障房空置现象，这一方面是因为保障房前期建设规模偏大，另一方面是因为政策性保障房的实用性不及城中村或城郊村的出租房。

五、保障性住房如何建设

（一）总体背景

表14-3 2012年中国保障性安居工程财政支出结构

	项　　目	金额（亿元）	占比（%）
资金来源	公共财政预算	3 123.32	82.20
	住房公积金增值收益	84.1	2.20
	土地出让收益	593.01	15.60
资金使用	廉租住房	1 005.49	26.50
	公共租赁住房	1 045.51	27.50
	各类棚户区改造	654.17	17.20
	农村危房改造	485.31	12.80
	游牧民定居工程	57.95	1.50
	其他支出	552	14.50

资料来源：财政部

中央政府不断表明其对保障房建设这一民生工程的重视与决心，同时对保障房建设加大了资金和土地支持力度。2012年，中央财政安排保障性安居工程补助资金2253.89亿元，加上通过以前年度结转资金安排的78.72亿元，中央财政实际下达保障性安居工程补助资金2332.61亿元，比2011年增加了620.04亿元，增长36.2%。从支出结构看，公共财政预算支出占保障房总支出的82.2%，这显示了保障房建设的政府主导性，廉租房、公租房和棚户区改造是资金支出的主要项目（见表14-3）。国土资源部对保障房的供地规模在2011年达到77424公顷，2013年

的供地规模略低于2012年，棚户区改造和经适房是土地供应的重点支持对象（见图14-3）。

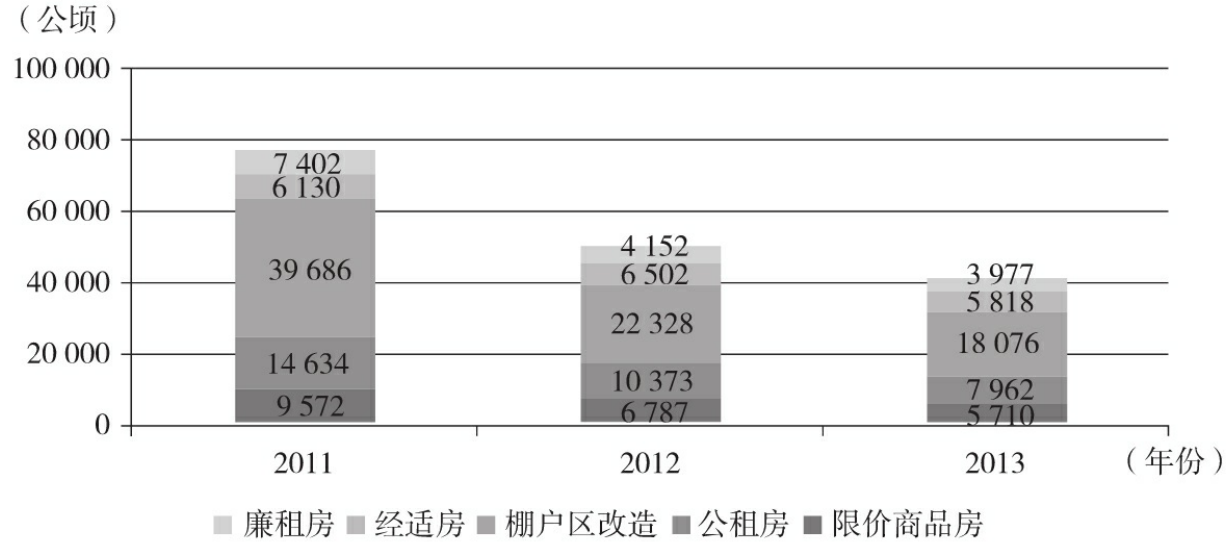


图14-3 2011~2013年中国保障房房用地供应计划

资料来源：国土资源部

（二）资金筹集

佛山保障房建设资金主要源于土地出让收益，但土地出让收益的不确定性可能对保障房建设带来不稳定性。如图14-4所示，佛山2012年保障房建设总共筹资133509万元，其中土地出让收益资金为60578万元。这也符合中央从2010年起执行的规定，各地在确保完成当年廉租住房保障任务的前提下，可从现行土地出让净收益中安排不低于10%的廉租住房保障资金，统筹用于发展公共租赁住房。但近来的趋势表明，2012年土地出让金对地方财政收入的贡献下滑。2012年全国土地出让金收入为2.69万亿元，下降了15%，较2011年下降明显。整体来看，全国土地出让金收入呈现稳步上升的趋势，只有2005年与2008年出现小幅回落，2009年与2010年连续两年涨幅显著，分别为65.7%和70.4%，2011年达到峰值。从全国的情况看，土地出让金的利润和纯收益存在波动，如图

14-5所示，纯收益相当于地方一般预算收入比例的波动性较大。

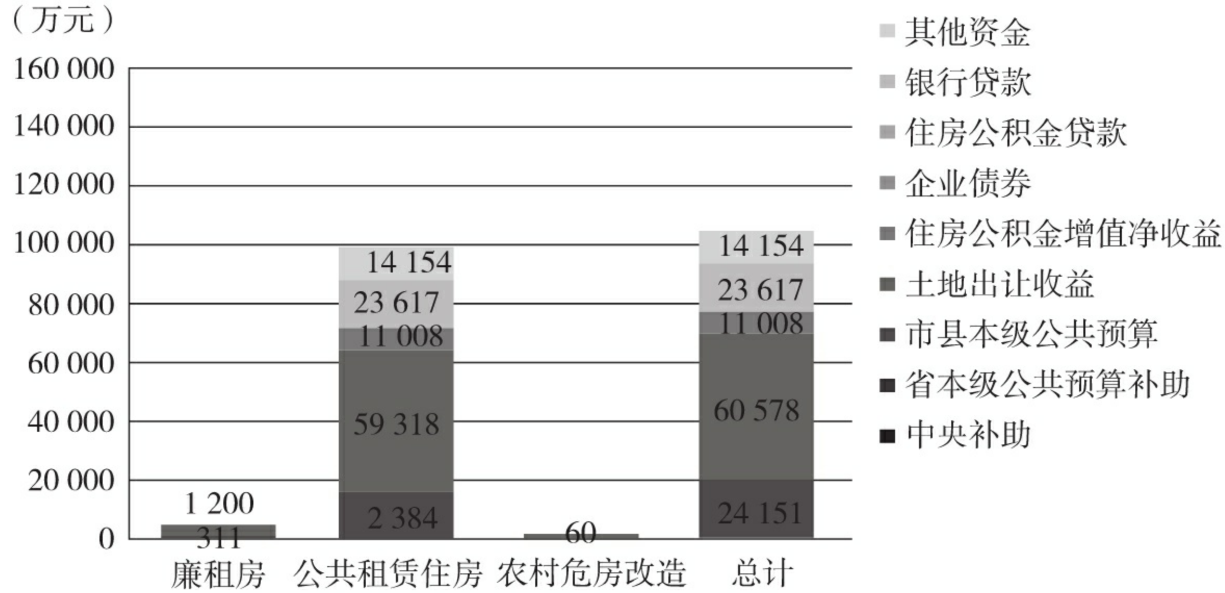


图14-4 佛山2012年保障房资金筹措情况

资料来源：佛山市财政局

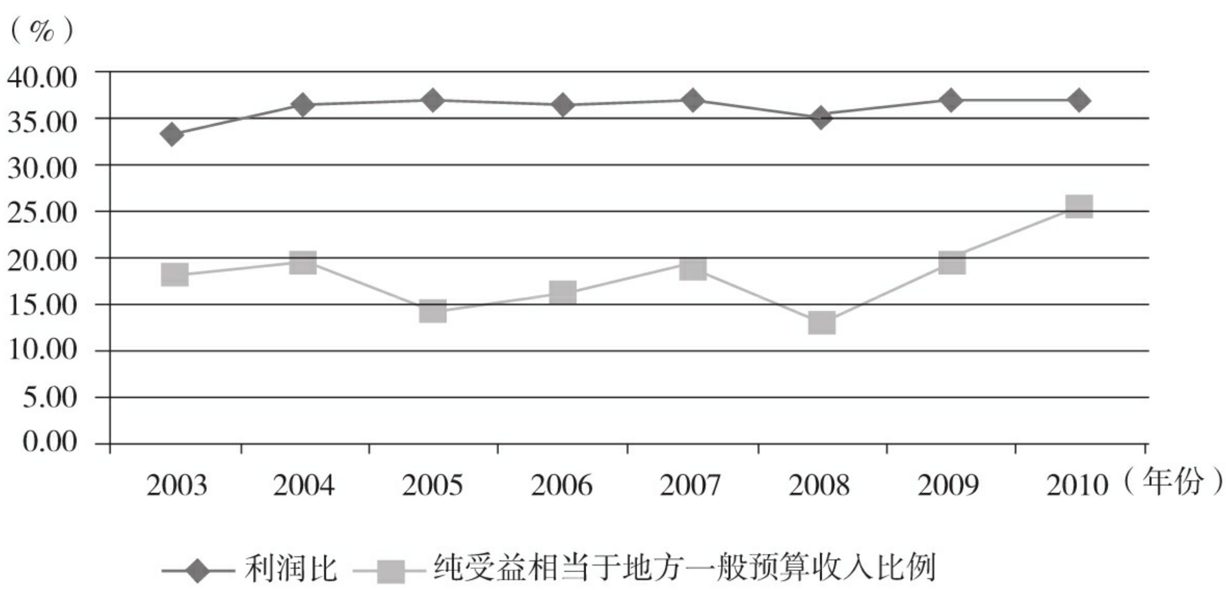


图14-5 2003~2010年土地出让金的利润比和纯收益相当于地方一般预算收入比例

资料来源：《中国国土资源统计年鉴》

目前的土地征用出让体制以及地方政府所依赖的“土地财政”模式，本身就具有经济、社会的不可持续性，本身就是需要通过土地财税体制配套改革来进行调整的对象。而继续以土地出让金为保障性住房建设进行财政融资，就可能强化而不是弱化这种不合理的土地征用出让体制，结果是地方政府继续通过征地、拆迁，甚至进一步强化土地财政，而把负担转嫁到被征地拆迁农民的身上。

（三）土地供应

在土地财政经济利益的驱动下，地方政府不愿意为保障房建设无偿划拨土地，保障性住房的供地规模近几年出现了下滑趋势。以广东省为例，2011年的保障房供地规模接近800公顷，到2012年降至600公顷以下，2013年进一步降至500公顷以下，公租房和限价商品房的下降幅度最大。

保障房的供地规模在佛山供地总规模中的比重较小，并且在2013年出现了快速下滑。如图14-6所示，佛山供地总规模从2011年的5343公顷降低至2013年的2457公顷，保障房的供地规模从2011年的32.2公顷降至2012年的17.6公顷，到2013年更是降低到4.4公顷，2013年公租房用地锐减超七成，与此形成鲜明对比的是，商品房的供地规模在过去三年非常稳定。

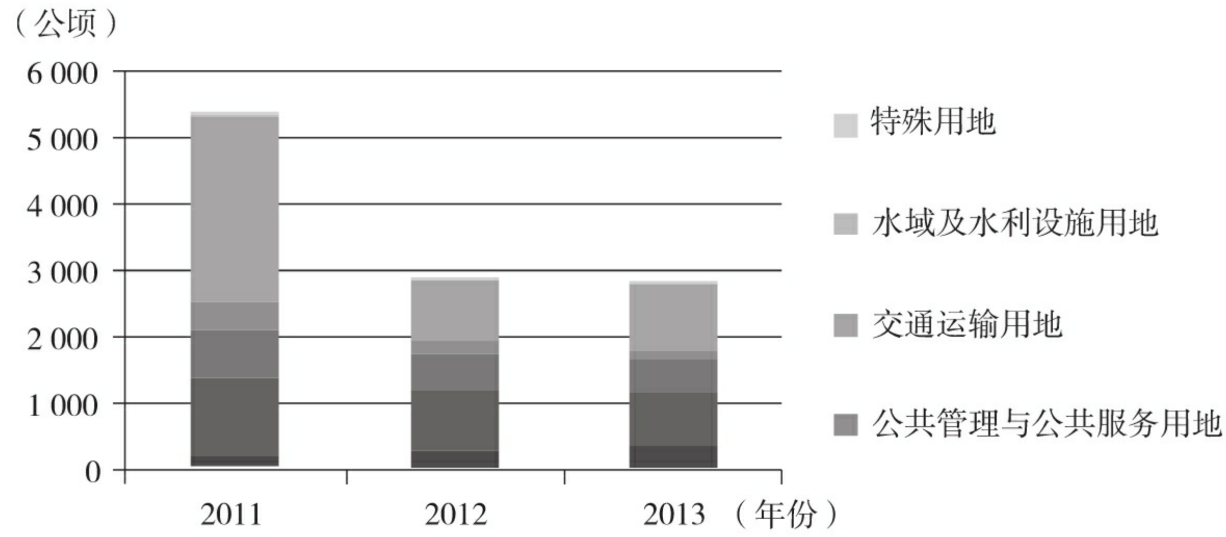


图14-6 2011~2013年佛山供地计划

资料来源：佛山市住建局

在资金和土地非常紧张的情况下，地方政府还得完成上级政府下达的建设任务。各地较为常见的做法是将一些和保障房有关的住房纳入保障房统计范畴，许多地方政府用福利房充当保障房，单位方面有地、有资金，仅需政府的一个指标，而地方政府无须出地出资又可填补保障房数据。此外，整治环境的拆迁安置房甚至有部分商品房被纳入保障房指标。这样一来，即使不考虑分配环节中的不公，仅在建设环节就已大大缩减了保障房的覆盖范围。

佛山在克服保障房建设困难方面采取了引入社会资本和集体建设用地的办法。政府通过提供优惠政策来减少社会力量的建设和经营成本，同时制定了一系列的制度使社会力量将这部分利益让利于保障家庭，从而实现保障家庭、社会力量、政府三方共赢的和谐局面。同时规定在出让土地中必须配建一定比例的保障房，随着此类保障房制度的确立，厂区宿舍改建也成为佛山保障房建设的重要内容。

在土地供应方面，佛山在2013年初向广东省政府提出将南海区作为

利用集体建设用地建设保障房试点的申请并获得了通过。在政府主导规划、只租不售、土地所有权和使用权不流转不抵押、整体确权的前提下，经广东省人民政府批准，佛山可以利用集体建设用地建设保障性住房，利用建设公租房的农村集体用地必须符合三个条件。首先，用地已缴清用地税费并取得建设用地批文或已办理集体建设用地使用证，权属清晰且没有查封抵押。其次，必须经所属农村集体经济组织会议表决同意该集体土地建设保障性住房。最后，必须符合规划要求。佛山在过去两年建设的2万多套保障房中，有5130套就是利用存量集体建设用地建设的。

六、商品房为何限购

房价在过去10年以来的迅速上涨乃至泡沫化，超出了大部分城市人口的承受能力。实际上，在当前的发展阶段，即使那些具有高等教育学历的劳动力市场新进入者也往往发现现有住房价格远远超出其支付能力。按照世界银行的标准，发达国家的房价收入比一般在1.8~5.5倍，发展中国家合理的房价收入比在3~6倍。目前，全国房价收入比已超过15倍，上海、北京、广州等地的房价收入比则超过50倍以上。近年来，房租上涨幅度远低于房价涨幅。当前，租售比一般都在400以上，一些泡沫严重的地区甚至在1000以上，而国际警戒线为200，泡沫现象严重。这显然对人口城镇化质量、对释放社会消费力都构成了主要约束。在上述背景下，自2004年以来，政府出台多轮房价调控措施，包括采取强制规定住宅用地供应比例，商品房与保障性住房比例，税收和利率调控手段，乃至限购、限价等强硬政策，但一直没有实现控制房价的目标。

2011年，佛山市政府发布《关于贯彻国务院房地产调控政策进一步促进佛山市房地产市场平稳健康发展的通知》，从而成为全国第一个出台商品房限购政策的地市级城市。该文件要求，2011年新建住房价格涨幅不高于本年度地区的生产总值增长速度。为实现这一目标，佛山市从家庭限购、土地供应、信贷、税收、监管等方面出台了一系列措施。

家庭限购方面，对已有1套住房的佛山户籍居民家庭和能够提供在佛山1年以上纳税证明或社会保险缴纳证明的非佛山户籍居民家庭，限购1套住房；对已拥有2套及以上住房的佛山户籍居民家庭和拥有1套及以上住房的非佛山户籍居民家庭、无法提供1年以上在佛山纳税证明或社会保险缴纳证明的非佛山户籍居民家庭，暂停在本行政区域内向其售房。

土地供应方面，提高中小套型普通商品住房用地所占比例。

信贷方面，对贷款购买第二套住房的家庭严格执行首付款比例不低于60%，贷款利率不低于基准利率的1.1倍。

税收方面，严格执行个人转让住房营业税政策，对个人购买住房不足5年转手交易的按销售收入全额征税，严格执行个人转让房地产所得税征收政策。

佛山市出台商品房限购政策的背景。2011年中央政府为调控房地产市场，实行严厉的货币政策和行政手段，广州开始实施部分住房限购，导致广州和佛山两地的商品房价格差距不断扩大，使得大批购房群体涌入佛山市场，佛山商品房价格面临着较大的涨价压力。为实现商品房价格调控目标，佛山市在全市五区统一实施住房限购办法和制定新建商品住房价格控制目标，通过使用“佛山市个人住房信息系统”和“个人完税情况查询系统”审核购房人的资格，确保符合资格购房家庭的利益。短期来看，限购能使佛山房价免受广州房价飙升的影响；但长期来看，各界普遍对佛山房价抱有上涨的预期。

（一）佛山房价的变化与比较

住宅房价变动是商品房市场的“晴雨表”。2007~2012年，佛山住宅销售均价从4919元/平方米增至7635元/平方米，2011年达到峰值的8170元/平方米后有所回落，年均增长13.92%。分区来看，禅城、南海、顺德、三水、高明的房价依次降低，禅城和南海的房价高于全市均价，各区之间的房价差距有所缩小。2011年禅城的均价突破10000元/平方米，达到10061元/平方米，2012年南海的房价升至全市最高，为8889元/平方米。

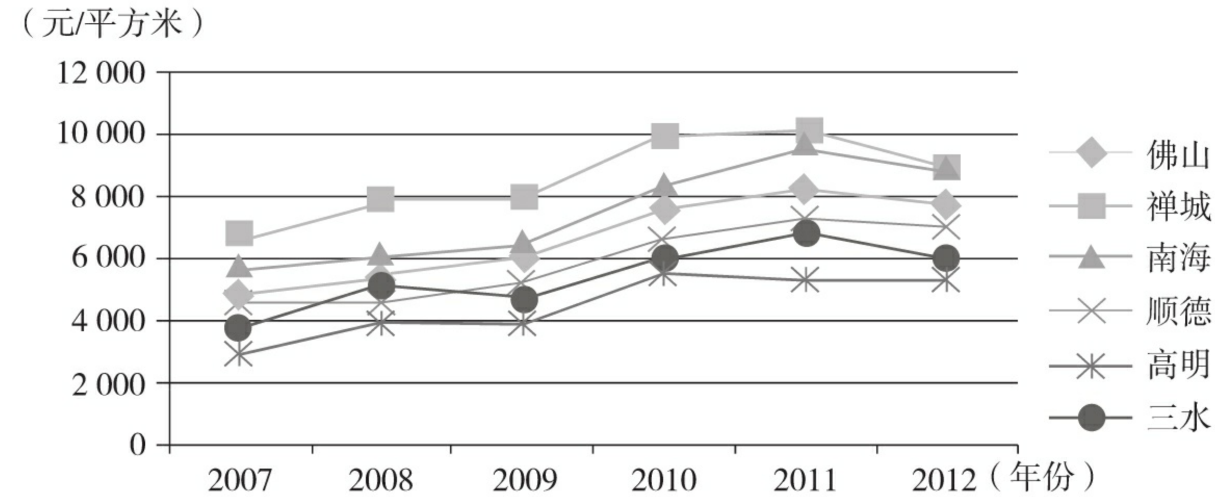


图14-7 2007~2012年佛山市住宅销售均价

佛山房价波动较大，与全国总体水平相一致，2007年和2010年是个涨幅较高的年份，分别为34.93%和27.20%；2012年出现负增长，为-6.55%。分别来看，禅城、三水的波动幅度最大，禅城的最大涨幅为2007年的58.31%，最大降幅为2012年的-12.25%；三水的最大涨幅为2007年的44.21%，最大降幅为2012年的-13.88%。

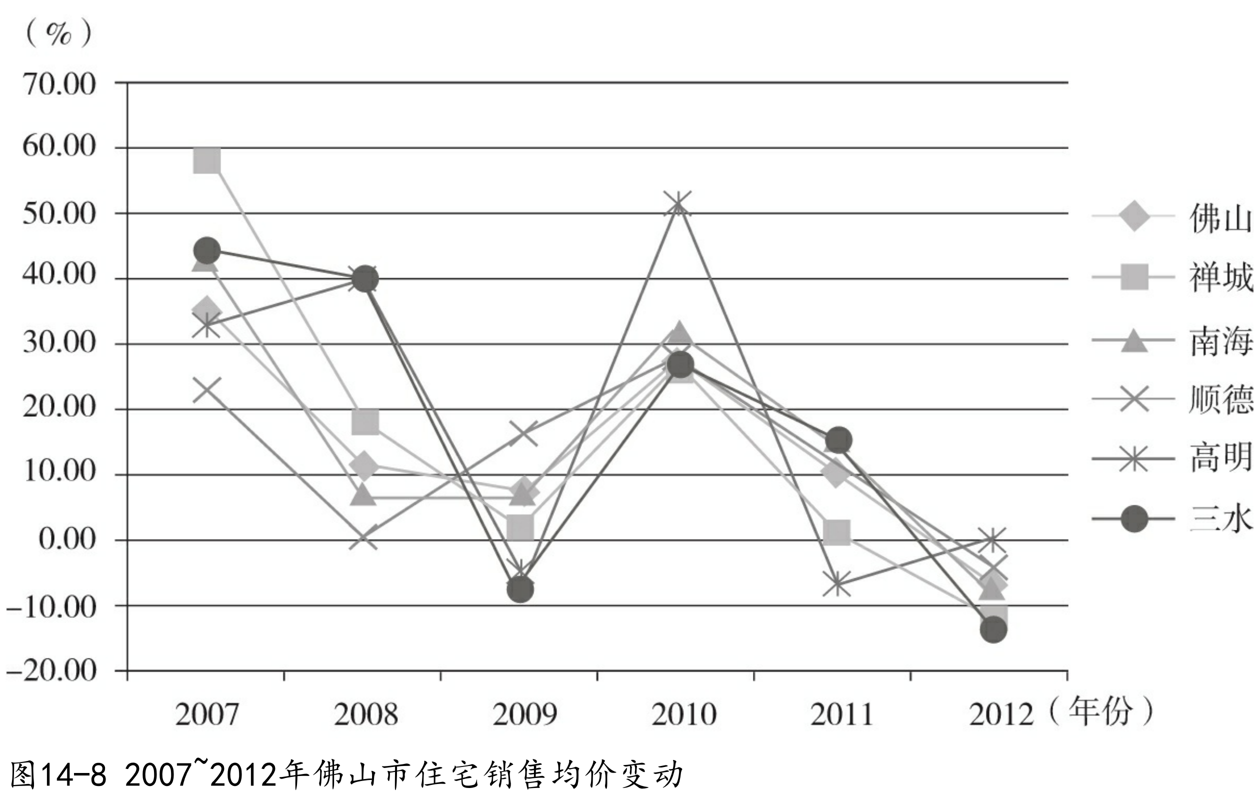


图14-8 2007~2012年佛山市住宅销售均价变动

以城乡居民收入作参照，佛山住宅价格相对偏高。2007~2012年，住宅每平方米价格约为城镇居民月人均可支配收入的2.94倍，农村居民月人均纯收入的6.70倍，两个比例在2010年达到峰值后有所下降。住宅户均总价约为城镇居民年人均可支配收入的29.0倍，农村居民年人均纯收入的66.4倍，两个比例也是在2010年达到峰值后逐步下降。

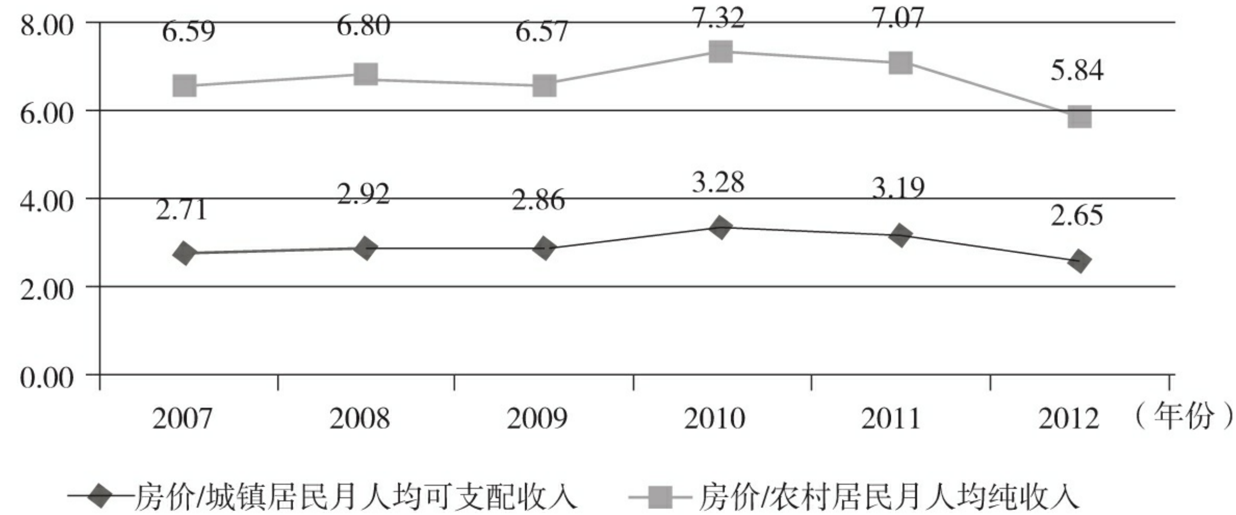


图14-9 2007~2012年房价与城乡居民月均收入比较

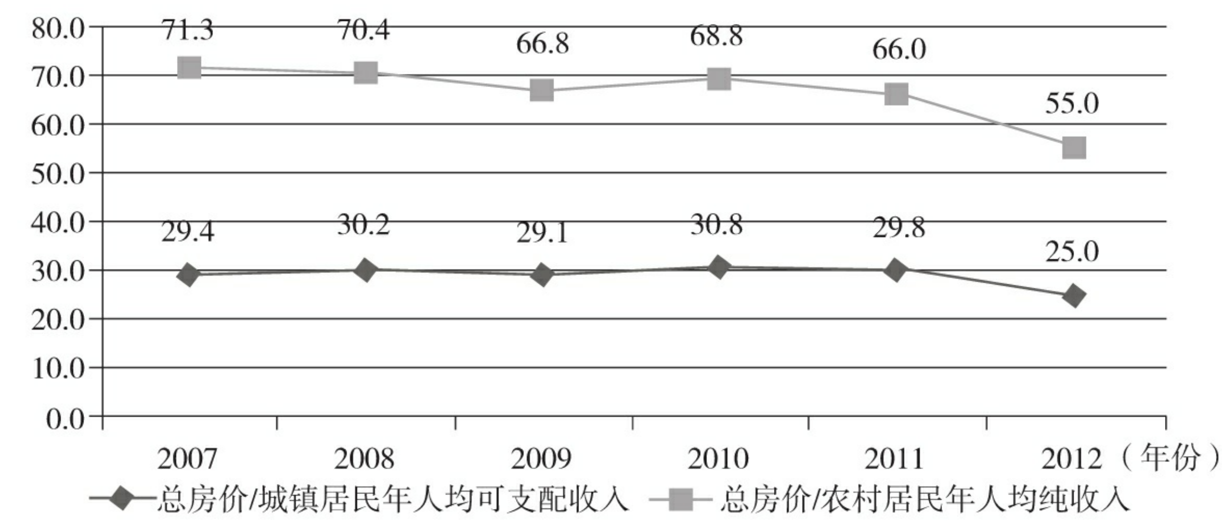


图14-10 2007~2012年总房价与城乡居民年收入比较

（二）佛山商品房销售的变化与比较

销售面积反映商品房的实际需求水平。2007~2012年，佛山住宅销售面积依次为764.04万平方米、496.30万平方米、968.60万平方米、781.36万平方米、633.89万平方米和672.03万平方米，2009年达到峰值后逐步回落，2012年略有回升。分区来看，南海和顺德明显高于其他各区，二者总额超过全市的70%，2010年以来比重略有下降，同时顺德住宅销售面积超过南海。

住宅销售套数与销售面积的变动趋势大致相同。2007~2012年，佛山住宅销售套数分别为58802套、39974套、79360套、69290套、56581套和59447套，2010年和2011年逐渐降低，2012年稍有上升。分区来看，南海和顺德所占的比重较高，但呈现出逐步降低的趋势，从2007年的76.4%降至2012年的67.2%。

销售金额与销售面积的变动趋势大致相同，但也略有区别。2007~2012年，佛山住宅销售先升后降，2010年达到最高的581.97亿元，但销售面积的最高值出现在2009年，出现这一现象主要是受销售价格的影响。

七、启示和建议

（一）商品房

佛山商品房的制度变迁和现实发展是中国商品房领域的一个缩影，充分展现出中国住房政策调整变化的历史背景和时代特征，在不断改善城乡居民居住条件的同时，也面临着低收入家庭住房困难、房价上涨过快进而影响广大社会公众生活质量的问题，引起对商品房政策的深层次思考。

（1）商品房与保障性住房的关系怎样才能适度？廉租房、公租房、经济适用房、两限房等均被纳入保障性住房体系，适用于不同财产收入状况的保障群体，不同程度上带有公共产品的属性，保障群体享受住房保障待遇须以接受相应的条件约束为前提。商品房理论上适用于全体城乡居民，使得商品房与保障性住房在覆盖群体上存在重叠，除低收入群体外，部分社会公众存在既有资格享受保障性住房，又可以购买商品房的可能。这就要求处理好商品房和保障性住房的关系，使二者的比例结构更为合理，保障性住房的配置更为公平、更有效率。保障性住房的覆盖群体应确定相应比例，逐步取消经济适用住房和两限房，将廉租房纳入公租房体系并实行统一管理，保障形式以租为主，但可以针对财产、收入的不同状况实行不同的租赁管理方案。同时，现行政策允许经济适用房、两限房等保障性住房经过一定年限、履行相应手续后可以变更为商品房，这给住房市场带来一定的困扰，对这类问题宜分类对待。对存量房转为商品房，转让程序和手续要严格审查，转让收益严格照章征税。对尚未分配使用的经济适用住房和两限房，应将其长期定性为保障性住房，不允许更改为商品房，如果确需转让，在购买价的基础上适

当地考虑其他因素确定转让价，由政府收回，并继续用于保障性住房。

（2）政府和市场在商品房领域的责任边界在哪儿？在市场经济条件下，政府职能主要定位于经济调节、市场监管、公共服务和社会管理，弥补市场失灵的不足。在商品房领域，政府和市场的职能边界到底如何界定，从而使土地、资金、人力等资源在商品房领域发挥最大效用，促进商品房市场的健康可持续发展。当前在商品房领域，政府力量实际上是全过程参与，从征地拆迁、土地拍卖到住宅建设，再到房屋销售，乃至到二手房销售，这一方面容易扰乱正常的商品房市场秩序，带来政府越位和政府错位的风险；另一方面也会有损全能政府的形象，使商品房沾上保障性住房的色彩。尤其值得注意的是，当前商品房的部分盈利为政府部门所攫取，或者政府容忍开发商采用非正当手段来获取，这都是造成社会不稳定因素的隐患。在商品房领域，政府应尽量保持利益中立，不宜过多涉入房地产开发领域，同时切实做好房屋质量、买卖交易、价格等方面的行政监管，对违法违规行为坚决予以查处，从而形成透明、公正、公开的房地产市场。

（3）商品房价格的合理区间如何确定？商品房价格的高低和走势一直是住房市场热议的焦点，有观点认为房价尚处于合理区间；有观点认为房价已经过高且存在虚假泡沫；还有观点认为房价虽然偏高但在当前背景下仍有上涨的趋势。关于商品房价格高低的判断依据，城乡居民人均可支配收入、土地价格、住房需求等因素甚至国外住房价格都被作为参照系，但仍缺乏适合中国国情、认可度较高的权威判断标准，这也是近十年来商品房价格屡调屡高的主要原因之一。当大量的新就业人员、进城务工人员等住房“刚需”群体因解决住房问题而面临强大经济压力时，当居住成本已大幅度超出普通城乡居民的经济支付能力时，商品房价格偏高应该能够成为社会共识。当房地产价格明显虚高时，政府应建立并严格执行房价指导线制度，对房地产开发商囤房惜售等行为予以严厉打击。

（4）商品房价格快速上涨的根本原因是什么？商品房价格的涨跌理论上取决于商品房的市场供需，市场供给的影响因素有土地供应、房地产开发商的介入和房产销售等，市场需求的影响因素有刚性需求、城镇化和投资需求等，此外还有税费政策、政府干预等，其中有合理因素，也有不合理因素。当不合理因素的影响力过大时，就会导致商品房价格的非理性增长，同时造成商品房价格仍将持续上涨的市场预期，从而使商品房价格陷入一个不合理上涨的恶性循环。近年来，中国商品房价格快速上涨是多方面因素共同作用的结果，不合理成分所占比重较高，政府要制定组合政策来予以彻底清除。

（5）商品房的商品属性是否存在约束？商品房是否属于商品，如果是商品，其商品属性是否应受到一定的约束，这是一个值得深思的问题。当前有一种观点认为，政府只要提供到位的住房保障服务，同时对商品房市场加强监管，商品房价格就会自动回归，这种结论值得商榷。首先，商品房不同于一般普通商品，兼具不动产、大宗消费品和不可分割产权等特性，其销售与管理需要强有力的监管。其次，商品房容易成为投资对象甚至投机对象，任由资本力量肆意进出商品房市场，无论是推高房价还是造成市场恐慌，都有可能引发房地产经济混乱乃至社会不稳定。综合来看，即使是在市场经济条件下的房地产市场，商品房也不应成为自由商品。

（二）保障房

在绝大部分地区商品房价格快速飙升、普通民众收入水平和房价的差距不断拉大的情况下，中央政府计划通过自上而下推动大规模保障房建设的方式解决中低收入人群的住房难题。从中央和佛山保障房政策制度的变动路径来看，公租房将成为未来保障房建设的主流，廉租房将逐渐和公租房并轨管理，经适房的建设比重将逐渐降低，佛山最近的政策变动具有一定的超前性。

尽管保障房建设的初衷是为中低收入家庭提供住房保障，但在政策的完善过程中，越来越多的群体被纳入住房保障体系之下。佛山确定的住房保障对象基本和其他地方一致，既包含低收入的户籍人口，也包括满足一定条件的外来人口，还包含引进人才，而企事业单位的配建住房（包括宿舍）也被归入保障房体系之下。有相当一部分人其实并不属于低收入群体，但他们还是被纳入住房保障范畴，企事业单位的配建住房严格来讲一直存在且属于单位生产经营的正常成本投入。除此之外，佛山也确实存在一些基础设施差、交通不便的保障房闲置。在商品房价涨速并不算太快的佛山，有如此多的群体被纳入住房保障体系下，保障房建设任务在一些地方是否超过实际需求这个问题需要引起思考，而佛山通过两轮调查摸清保障房需求值得肯定。

资金和土地是保障房建设面临的最大难题，佛山在解决资金和土地方面的做法能带来一些宏观层面的启示。佛山除了利用中央和省级补助外，主要利用土地出让收益、住房公积金增值净收益和银行贷款解决保障房建设的资金难题，但土地出让收入的不可持续性和不稳定性使未来保障房的建设资金面临一定的不确定性，而住房公积金增值净收益用于保障房建设是否公平合理同样值得反思，保障房建设带给地方的债务压力是另外一个值得思考的问题。佛山总供地规模逐年递减，保障房的供地规模在2013年快速下降，利用村集体建设用地建设保障房的创新措施是真正增加了保障房的供给，还是只是将非正式的保障性住房——城中村纳入政策性保障房的体系之下，而城中村改造后能否继续为流动人口提供保障性住房也需要引起相关部门的重视。

佛山在保障房的分配方面，除了不断完善审查机制外，还出台了较为严厉的违规处罚制度。但在现有的政策体系下，审查机构依然无法动态掌握个人资产（尤其是银行存款）的真实情况，这就给保障房的分配带来了根本性难题，同时也无法确保保障房的退出机制能够真正发挥作用。

从全国层面看，要适当调整目前中国正在进行的以政府为主导，通过上级向下级压指标而展开大规模保障性住房建设政策。考虑到中国未来将有大批农村人口向城市进行永久性迁移，在这个过程中需要为这些流动人口及其家庭提供足够的、基本体面的可支付住房。但目前由政府主导融资、建设、分配与管理的住房保障体制，难以实现上述目标。未来的政策调整必须通过土地和住房制度改革，充分利用市场机制，利用非政策性保障房来解决大部分农村迁移人口与城市中低收入人群的居住问题，而政府主导建设的保障性住房应该只针对社会中最低收入、支付市场化房租都存在困难的城市弱势群体。

第十五章 中国养老金体系的发展演进

一、计划经济时期的佛山养老金制度（1951~1984年）

（一）制度建立背景

1951年2月，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，正式建立了新中国的养老金制度。在计划经济时期，我国的全民所有制企业和大部分集体所有制企业职工都参加了劳动保险制度。劳动保险是一种具有中国特色的"混合型"社会保险制度，为参保者提供了包括养老、工伤、医疗、生育四种劳动风险的保护。佛山在同一时期建立了劳动保险制度。劳动保险制度的产生与当时的宏观经济社会环境背景、意识形态背景和国际背景分不开。

新中国成立后，实行计划经济体制，政府的行政命令是调配社会资源的主要手段。在这样的体制下，建立一个完全由政府主导的社会保险制度是一种自然、必然的选择。受到苏联退休制度的显著影响。如，缴费主体都为国家和企业，以当期的税费计提为融资来源，横向财务平衡；待遇计算上都强调"按劳分配"的原则，延续在职期间的工资计算方式；运行中不遵循保险恪守的基金平衡原则。

（二）计划经济时期佛山养老金体系的产生和演进

1.新政气象：劳动保险制度的产生

佛山劳动保险制度诞生的标志是1951年2月政务院颁布的《中华人

民共和国劳动保险条例》。在制度建立之初，佛山大部分工商企业因为规模过小，被排除在了劳动保险制度之外。到1952年底，全国仅参保企业就3816个，职工302万人。1953年1月，政务院和劳动部先后颁布了《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》《劳动保险条例实施细则修正草案》，扩大了制度的覆盖范围，不再对企业规模做出限制。到1956年，佛山94%以上的工商企业被纳入了劳动保险的保障范围，包括商业、外贸、粮食、供销、金融、水产、国营农场等部门全部被劳动保险所覆盖，这其中不仅包括公营企业和公私合营企业，也包括绝大多数配合政府政策，积极参与社会主义生产的民族经济企业。

到1958年，佛山劳动保险制度在结构上已经基本稳定下来，其主要的运行机制如下：劳动保险的筹资来源是劳动保险金，劳动保险金作为企业的成本在税前列支，费率为企业工资总额的3%；工会是劳动保险制度的具体经办管理部门。在资金统筹机制方面，每月计提的劳动保险金中70%留在基层工会，形成劳动保险基金，用于支付本企业各类当期待遇给付，30%存入中华全国总工会，作为劳动保险总基金，举办各类计提劳动保险事业，如疗养院、休养所、养老院等；基层工会基金按月结算，结余部分上交广东省、佛山市总工会作为调剂金储备，行业直属企业则将结余部分上交行业工会，不足部分可以申请上级工会转移支付。

2.“文革”浩劫：劳动保险制度蜕化为企业保险

1966年，十年“文革”爆发，和政治、经济、文化领域一样，佛山的社会养老金体系也受到了严重的冲击和挫折。佛山市总工会和各个行业、企业管理劳动保险经办的工会组织被迫停止办公，劳动保险统一征集、管理和调剂的机制已经无法执行。

3.双轨并行：机关事业单位退休金制度的建立与养老金“双轨制”的产生

1955年12月29日，国务院颁布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》，针对机关事业单位行政人员另行建立起一套独立于劳动保险制度的退休金制度，退休金制度的退休条件基本等同于劳动保险制度，但是待遇标准略高。根据这一政策，佛山市机关事业单位被纳入了退休金制度中，佛山社会养老金体系自此走上了“双轨制”的发展道路，并持续至今。

（三）制度运行情况及主要问题

1.制度运行情况

计划经济时期的养老金体系可以用以下几个词来描述：

国家包办、单位负责、当期平衡、层次单一、封闭运行、分立并行。

2.制度存在的主要问题

制度存在的主要问题有：一是不同企业内部人员结构不同，养老负担苦乐不均。由于不同企业职工人员年龄结构不一样，企业之间养老负担的畸轻畸重。纺织、粮食、制盐、运输等行业中的老企业，退休费用相当于在职职工工资总额的50%以上，个别企业甚至超过工资总额；而在一些新兴行业和新建企业中，如电子、仪表、化工等企业，退休费用不到工资总额的5%。

二是养老金制度覆盖面狭窄。只将城镇正规就业人群纳入保障范围，农村劳动者没有养老金制度安排，也没有稳定的集体福利保障。

三是社会化程度低、层次单一。公共养老金是退休者所能依赖的主要福利支柱。

二、养老金体系改革的初步探索（1985~1996年）

（一）改革背景：为什么要启动改革？

1.国有企业改革动摇了当时养老金制度的经济基础

20世纪80年代初，我国开始推进国有企业改革。实行政企分开，扩大企业经营自主权，让企业自主经营、自负盈亏。企业丧失了财务稳定性，就不能为养老金提供可靠的融资来源。

2.劳动就业制度和财税体制的改革，促进养老金制度必须进行配套调整

1986年，我国在全国范围内推行了劳动合同制，就业不再是终身雇佣的“铁饭碗”制，而是建立现代意义上的劳动契约关系。必须建立起一套与市场化用人机制相配套的社会化养老保障系统。

财税制度的变化是推动养老金体系改革的另一个外生动力。1982年，国务院颁行《关于实行“划分收支、分级包干”财政体制的暂行规定》，规定除北京、天津和上海三个直辖市外，全国其他地区实行财政包干体制。中央财政不再对所有财税资源进行统包统配，地方财政和中央财政的利益目标产生了分歧。原来由国家作为最终财务责任人的养老金制度，也随之面临分级负责，责任分担的问题，很多老工业企业集中的地方政府在财政压力下希望能够摆脱对养老金制度的无限责任，实现社会养老社会化。

（二）佛山做了什么

1.养老金制度社会化

和全国其他城市类似，20世纪70年代末80年代初的短短数年时间里，佛山的养老金制度急剧老化。1978年佛山市全民所有制单位退休（含离休、退职）职工总数为6064人，到1983年末已经增加到11175人，退休人数占在职职工总人数的15.9%，在个别企业退休职工的比重已经超过了50%。由于退休费用由企业内部提取，没有实行社会统筹，新、老企业负担矛盾问题非常突出，个别企业退休费开支已经占到了职工工资总额的40%以上，严重挤占了企业的生产基金和在职职工的生活福利，也不利于这些企业实行经营责任制和利润包干制等市场化导向的改革。

为了切实保障退休职工的养老金权益和生活不受影响，同时为改革发展提供有力的外部支撑，1984年11月16日，佛山市政府发出《关于颁发〈佛山市职工退休基金统筹暂行办法〉的通知》（佛府〔1984〕317号）（以下简称《暂行办法》），决定从1985年1月开始在全市范围内实行退休金的统收、统支，从而在全国较早地启动了佛山养老金制度的社会化改革。

《暂行办法》同时规定建立专门化的社会保险管理机构，即佛山市劳动保险公司，负责退休费管理的事务性工作。和现在的制度规定相比，最初的退休费提取比例较高，为单位基本工资总额的22%，其中17%支付当期的退休费开支，5%作为基金积累，应对未来可能发生的退休费用大规模增长的情况。

2.初步建立了养老保险基金的委托—代理管理框架

对于进行退休费用社会化统筹改革后的部分被沉淀的统筹基金，当

时的劳动部、人民银行和人民保险公司并没有制定全国性的基金管理办法，由各个地方自行决定。于是很多地方在软性约束和逐利动机的驱动下，大规模地挪用统筹基金进行投资，缺乏规范性的监督和管理，以致乱象横生，形成了大量的空坏账目。

在《佛山市职工退休基金统筹暂行办法》中明确规定，佛山市劳动保险公司作为退休费统筹的主管部门对统筹基金的运营管理负责。劳动保险公司须将统筹基金委托工商银行代管，以公司名义开设专户，存入银行，期末利息转入退休基金，实现退休基金的专款专用。劳动保险公司仅允许计提1%的管理费用，其余部分不得挪用。从而初步形成了“企业—社会保险管理部门—专业金融机构”的二级基金委托代理运行架构，并且以行政法规的形式对这一架构的合法性予以明确。

为了确保劳动保险公司忠实履行基金管理职责，佛山市初步建立了监督机制，成立了由市领导牵头，劳动局、税务局、财政局、民政局、卫生局、总工会和人事局专人负责的“社会劳动保险领导小组”。领导小组负有监督指导各级保险机构正确开展保险业务工作的职责，从而体现了政府财政对基金管理的监督管理。

3.较早地明确了养老保险的多方负担原则

筹资主体的多元化是计划经济时期劳动保险制度向现代社会养老保险制度过渡的改革特征之一。1990年7月26日，佛山市人民政府颁行《关于实行固定职工个人缴纳少量退休养老保险费的通知》（佛府〔1990〕059号），将个人缴费范围扩大至参加退休费社会统筹的市属企业、事业单位（含三资、承包、联营企业及省属驻市单位）的所有在职固定职工，缴费比例为2%。考虑到计算的简便性，定额为每人每月2.4元。佛山的先行改革，为全国企业职工养老保险改革起了很好的探索和示范作用，1991年6月，国务院发布《关于企业职工基本养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号），在全国层面上明确要“改变

养老保险完全由国家、企业包下来的办法，实行国家、企业、个人三方共同负担，职工个人也要缴纳一定的费用”的改革方向。

4.较早地进行了个人账户改革试点，确定了统账结合的制度架构

在实行个人缴费改革的过程中，佛山市根据原来的合同工人和临时工人社会养老保险改革经验，独立探索用个人账户方式明晰个人缴费的财务权利，激励参保者积极缴费。根据佛府〔1990〕059号的有关规定，职工个人缴费全部记入个人财务转户，并登记于《个人社会保险基金手册》。个人缴费金额可以继承。从全国层面来看，1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确了养老保险制度社会统筹与个人账户相结合的改革原则，佛山这一改革措施又一次显著领先于全国改革进程。

5.启动机关事业单位养老保险改革

1988年，佛山市将市直机关、市直属事业单位和人民团体纳入退休金社会统筹范畴。

在缴费资金来源方面，佛山市明确了政府财政的责任边界。对于财政全额管理单位，增支部分由财政予以拨款，在单位的行政、事业费中列支。差额管理单位由单位自行解决，如单位解决确实有困难的，可以由财政酌情增加补贴。

1990年，机关事业单位退休金制度与企业职工养老保险一起进行了多方负担缴费和统账结合的改革试点。此后，佛山市实现了公共养老金制度结构的形式统一。

（三）佛山政府做对了什么？

1.明确了建立养老金制度的改革方向

佛山市有关部门较早地启动了以社会统筹为目标，以多方负担为原则的养老金社会化改革，缓解了地方财政的压力，在佛山市经济体制改革的全面推进方面起到了很好的配套保障作用。

2.较早地进行改革探索，对全国层面的改革起到了示范和经验反馈作用

改革开放初期，中央政府给予了地方政府较大的政策空间和自由裁量权，在不损害基本社会公平以及有限的政策约束性框架下，各个地方可以自行制定改革路线和改革时间进程。从当时的时点来看改革的前景并不明确，上级政策存在一定的反复，做改革的先行者需要决策者本人和地方政府承担一定的政治、财务风险。佛山本着一定的创新精神和负责精神，将养老金改革作为一项重要的改革，在很多方面的改革进程大大领先于全国改革的总体进度，全国的政策制定发挥了示范作用和经验反馈作用，其积极的外部效果不容小觑。

3.明确了政府的职责边界

佛山政府恪守政府的行为边界，通过高度的自觉和自我约束，明晰了政府是作为代理人的身份管理资金，进而本着法治的理念在全国较早地建立起基金管理办法，确定了政府对改革转制的财务责任、对于资金积累安全、完整性地监督管理责任，明确了政府不能随意挪用资金的政策红线，并公开、透明地规定了养老保险基金的投资方向和形式。

（四）改革完成了吗？

从1984年到1995年的十余年，既是我国社会养老保险制度快速变革

调整的时期，同时也是决策者对政策实践过程中各种苗头性和动向性的探索进行评估取舍，进而选择的过程。从1992年到1994年，国家体改委和劳动部先后三次对这一阶段的养老金制度改革进行了评估。评估在承认改革成绩的基础上，指出了该阶段养老金制度存在的大量问题：覆盖面小，实施范围狭窄；社会化程度低；管理体制不顺；社会保障标准不合理；职工社会保障意识淡薄；社会保险资金收缴困难（见表15-1）。我们以三次调研所做的养老金制度弊端诊断为依据，对1996年之前正处于转型状态的佛山养老金制度进行评价，看看佛山是否存在与全国一样的问题，需要进一步深化改革。

表15-1 对佛山养老金弊端的诊断

弊　　端	1992年2月劳动部牵头"社会保障体系的建立与完善"调研	1993年5月国家体改委牵头"社会保障体系"调研	1994年5月国家体改委牵头"建立社会保障体系"调研	佛山情况
养老金制度覆盖面小，仅覆盖全民所有制和部分集体企业，实施范围狭窄	●	○	●	◎

弊　　端	1992 年 2 月劳动部牵头“社会保障体系的建立与完善”调研	1993 年 5 月国家体改委牵头“社会保障体系”调研	1994 年 5 月国家体改委牵头“建立社会保障体系”调研	佛山情况
社会化程度低，社会保障管理机构统钱不统事	●	●	●	◎
管理体制不顺，多头管理问题比较显著，同时存在滥用社保基金问题	◎	◎	●	◎
社会保障标准不合理，养老保险待遇替代率偏高，社会福利保障待遇水平偏低	◎	●	●	●
职工社会保障意识淡薄，国家企业过多包揽养老金事务	●	●	●	○
养老金资金收缴征集困难	○	○	●	○

注：●存在；◎部分存在；○不存在。

从诊断结果来看，转型时期的养老金制度的各种弊端，当时佛山的制度或多或少地都有表现，这些问题亟待进一步改革加以解决。

三、构建统一的“统账结合”的养老金制度（1997~2002年）

（一）决策背景：为什么选择统账结合制度作为改革的方向？

1.我国企业养老保险制度是如何走上统账结合的路子的？

1993年11月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，对我国养老保险改革做了若干里程碑意义的改革。其中要求，按照社会保障不同的类型确定其资金来源和保障方式，城镇职工养老和医疗保险金由个人和单位共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合的模式。从而在全国层面第一次明确，以“统账结合”模式作为我国社会养老保险制度的改革方向。

事实上，在20世纪80年代末，我国部分地区已经开始进行了“统账结合”模式的试点。其中，既有以佛山为代表的自下而上的地方探索，也有海南省、深圳市等地方由中央部门牵头推进的自上而下的改革试点。1989年3月，国务院正式批准海南省和深圳市作为我国社会保障制度综合改革试点。海南省于1992年1月1日颁行了《海南省职工养老保险暂行规定》，深圳市于1992年8月1日颁行了《深圳市社会保险暂行规定》，标志着两地社会养老保险改革正式启动。

两地的养老金方案都采取了部分积累式的筹资模式，养老保险由原来的现收现付制融资，改为社会统筹和个人强制性储蓄相结合。同时，

缴费也实现了多方负担，由原来的企业—国家作为单一保险人，改为企业、个人合理负担，国家承担最后的财务兜底责任。在待遇确定上，都采取混合方式，社会统筹部分强调社会共济，个人账户部分的待遇根据个人缴费水平确定（见表15-2）。

表15-2 海南省和深圳市的社会养老保险制度改革试点办法

制度规定		海南省	深圳市
筹资比例	企业	18%	16%
	个人	3%	5%~10%
	合计	21%	21%~26%
待遇确定方式	社会统筹部分	18%	5%~11%
	个人账户部分	3%	16%

两种方案的不同点在于，海南省采取的是“大统筹、小账户”模式，缴费中划入个人账户的比例较低；深圳市采取的是“小统筹、大账户”模式，超过2/3的缴费进入个人账户。学术界往往忽视的另外一个不同点是，两地对于个人账户性质认识的差异。在海南省的方案中，企业缴费被称为基本养老保险费，对应的养老金为基本养老保险金，个人缴费被称为补充养老保险缴费，对应的养老金为补充养老保险金，其实是认为个人账户养老金的私人属性强于公共属性，应该视为强制性的职业养老金。而深圳方案则是认为个人账户部分与社会统筹部分共同组成了基本养老保险金，承认了个人账户的公共属性。

1995年3月，国务院正式下发了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号），推荐了“统账结合”的两个实施办法，办法一被称为“体改委方案”，办法二被称为“劳动部方案”。两种方案的主要差别在于个人账户规模，各地区可以根据本地情况自行选择。公开提出竞争性的公共政策选择方案，这在我国政府文件中是非常罕见的，这一举动反映出我国社会保障改革过程中的开放性和探索性（见表

15-3）。

表15-3 城镇职工社会养老保险制度两套改革方案比较

制度规定 起步阶段		体改委方案		劳动部方案
		最终目标		
筹资比例	企业	13%	8%	大体保持劳动保险的社会统筹水平
	个人	3%	8%	8%
	合计	16%	16%	—
待遇确定方式	社会统筹部分	5%	5%	大体保持不变
	个人账户部分	11%	11%	10%

在此后两年的改革试点时间里，全国已经有21个省、市和4个全国统筹行业建立起了“统账结合”的养老金制度，15万名职工按照新制度或者过渡办法领取养老金。但各个地区的基本制度并不统一，管理分散化，致使职工流动受阻，一个典型的例子是武汉市采用了16%的个人账户，而湖北省却采用了12%的个人账户，结果在武汉市的市属企业和省属企业之间职工调动都发生了困难。

1997年7月，国务院在深入调研，总结各地实践经验的基础上，颁行了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）。在全国范围内统一了公共养老金制度：企业缴纳基本养老保险费的比例，一般不得超过企业工资总额的20%。个人缴纳基本养老保险费的比例，通过连续调整最终达到本人缴费工资的8%。按照本人缴费工资金额的11%为职工建立基本养老保险个人账户，个人缴费全部计入个人账户，其余部分从企业缴费中划入。随着个人缴费比例的提高，企业划入比例逐步降低。

2.选择“统账结合”制度的原因

从世界社会保障制度发展史来看，我国的“统账结合”模式是一种制

度的创新，是将现收现付、基金积累两种财务平衡方式，确定给付和确定缴费两种待遇确定方式共四种关键制度要件在一种制度框架下实现了有机整合选择“统账结合”的模式，其主要基于以下四方面考虑。

一是人口年龄结构老化决定了现收现付模式无法持续。

二是我国较为沉重的历史负担，决定了不能完全采取基金积累模式。

三是改革开放时期效率优先，兼顾公平的价值导向。会尽量减小社会共济成分。

四是受世界社会保障改革私有化思潮的影响。

（二）地方配合：佛山遵循怎样的路径加入统一制度？

1.制度统一之前佛山“统账结合”模式的结构及与全国其他地区的情况比较

如前文所述，佛山已经在1990年建立起多方负担的缴费机制，并明确个人缴费进入个人专户。到1995年之前，佛山的“统账结合”模式已经完全确立，并平稳运行数年。佛山选择的模式并不是深圳模式或者海南模式的任何一种，而是基于本地改革探索形成的有佛山特色的“统账结合”模式（见表15-4）。

表15-4 佛山与全国其他地区个人账户规模比较

实施地区	个人账户规模
上海、吉林、黑龙江、江西、河南、云南、青海	16%~17%
北京、天津、浙江、湖南、广东	3%~5%
湖北、河北、陕西、山西、内蒙古、辽宁、江苏、安徽、福建、山东、广西、四川、贵州、甘肃、宁夏、新疆，电力、水利、石油、交通、煤炭五个统筹行业	10%~12%
佛山	3%

1997年7月，国务院颁行《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》之后，佛山市根据国家统一政策，对统账制度结构和个人账户划拨比例做了调整。1998年6月，佛山市颁行了《市政府贯彻〈国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定〉的通知》（佛府发〔1998〕066号）以下简称《通知》。根据《通知》规定，佛山市在维持企业14%缴费率不变的前提下，改变了划入统筹和个人账户的比例结构，将7%的企业缴费划入社会统筹账户，7%的缴费划入个人账户。同时将个人缴费提高了一个百分点，由3%提至4%，实现了个人账户规模达到国家统一要求的11%。但同时社会统筹的缴费划拨比例降至7%，形成了“大账户、小统筹”的格局。佛山较低的统筹账户划拨比例由此发端，并延续至今。佛山之所以能够坚持以较低的统筹账户规模维持制度的平衡，是与佛山较为年轻的人口年龄结构分不开的。改革开放之后，大批外地务工人员涌入佛山，他们的进入直接拉高了佛山的老年人口赡养比例。由于缴费的在职者增加，退休人数相对稳定，所以佛山可以在不发生财务赤字的前提下，实现较低的缴费率。

2.制度统一之后佛山政府在养老金改革问题上的角色转变

制度统一之后，佛山市政府在养老金改革问题上的角色有所转变。在改革早期，存在较强的开放性和地方策略空间，地方政府可以根据本

地实际情况进行政策的自由裁量。这一时期，佛山政府是改革的领导者和政策的实际决策者。佛山政府本着对制度负责、对参保者负责的态度，提出了大量有创新性的制度改革措施，对制度进行了谨慎、认真的管理和经营。

在分散、竞争的模式下，中央政府可以利用地方竞争性的试点，发现、比较各种模式的特点和问题。但是分散的制度本身构成了地方保护倾向的隐患，很多地方自行提高养老金待遇标准，最后却申请中央财政转移支付埋单。同时，差异化的制度设计对建立统一的劳动市场有严重的阻碍作用。因此统一制度是长期的且是必经之路。在制度统一之后，一切都必须纳入一体化的轨道管理。地方政府不再具有大规模改革的权力，只能在制度框架内尽力维护制度的平稳运行，从而由改革的主导者，转变为改革的落实者。

这一点可以从佛山市当时的指导政策中看出端倪。在1997年之前，佛山市政府会根据本地的实际情况和佛山养老金改革进程制定各种《办法》或者《通知》；1997年改革之后，佛山在出台纲领性政策的时候，一般都以转发的形式颁行，只有涉及待遇调整等技术细节问题，才由本地部门颁行《通知》进行调节。

（三）改革需求：佛山还有什么没有做？

1.制度碎片化问题：各区自行统筹

由于历史原因，佛山市各个市、区都是独立的财政预算单位，社保统筹也一度以区为单位进行。由于统筹单位之间基金相互封闭，没有融通调剂机制，也没有向上级财政上解调剂基金的机制。如果统筹层次过低，将冲击制度的财务稳定性，经济不发达的地区和养老金支出责任较重的地区在资金收不抵支的时候无法获得转移支付补助，很容易发生财

务失衡。

2.转制成本问题：内部消化路径蕴含长期支付风险

养老金改革的核心是融资方式的调整。由现收现付制转为部分基金积累制会产生转制成本。

吴敬琏、周小川、费尔德斯坦等中外专家学者，都主张将一部分盘活的国有资产划拨形成专项养老基金并进行投资，将投资收益用于弥补转轨形成的养老金支出缺口。2001年6月，国务院颁布了《减持国有股筹集社会保障基金管理暂行办法》，要求凡国家拥有股份的股份有限公司首次发行和增发股票时，均应该按照融资额的10%出售国有股份，收入上缴全国社保基金。该政策出台后，引起了股市的强烈震荡和一定的社会情绪波动，因此4个月后即被证监会叫停。2002年6月，国务院正式宣布，停止对国内上市公司执行国有股减持办法。

由于无法实现外部融资，养老金改革已经成为一个闭环系统，必须从制度内部逐步消化转制成本。佛山和全国其他地区一样，首先选择通过提高缴费率的方式，逐步弥补养老金支出的增加。从1998年到2003年，佛山三次调整企业缴费中统筹账户划拨比例，由7%提升至10%。从全国水平来看，佛山的统筹账户规模还是显著偏低的。佛山之所以能够比较“轻松”地消化转制成本，是因为佛山还选择了“扩面”作为消化转制成本的主要政策工具。随着大规模外地劳动力的涌入，佛山逐步将这些劳动力纳入社会保险保障范围，增加了制度缴费者的数量，提供了较为充沛的养老基金收入，缓解了财务压力。通过代际转借的方式消化转制成本短期看似效果显著。但从长期来看，这种“扩面”选择则是将当期的支付压力进行跨期转嫁，对新参保者给予了较高的待遇承诺，只为获取有限水平的基金收入。一旦养老金制度实现了全覆盖，同时经济增长处于稳态，制度内就业人口数长期保持稳定，养老保险制度就会面临无“面”可扩的局面，过去承诺的待遇需要集中支付，又没有新增缴费者

提供多余的财源清偿，养老基金的支付压力会骤然紧张。

四、建立全覆盖的养老金体系（2003~2012年）

（一）佛山如何完善养老保险制度？

1.建立统一的城乡居民养老保险制度

一是较早地解决征地农民养老金问题。随着城镇化水平的不断提高，越来越多的农村土地被征为城市建设用地，农民失去土地即失业，养老问题更缺乏保障。佛山在1999~2005年，共有23310亩农村集体土地被征用，涉及农民494697人，占佛山农村户籍人口的25%。其中，全征地农民442536人，半征地农民52161人。

为解决全征地农民的养老问题，佛山在2004年以全征地农村居民基本养老保险补贴、农村居民基本医疗和最低生活保障为重点，逐步构建城乡对接、多层次的农村社会保障体系。

具体做法是，公共财政按350元/人/月的投入来解决全征地农民的养老问题。从2004年7月1日开始，佛山164万本农民户口本上的身份发生了改变，佛山取消了原有的“农业户口”“非农业人口”=“自理口粮户口”等户口类别，全市户籍人口统一登记为“佛山市居民户口”。

二是以新农保为平台，建立居民养老保险。2009年，国务院在总结各地探索经验的基础上，发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，全面推进新农保试点。2010年起，佛山在全市推行新农保。由于其城乡户籍制度在2004年已被打破，新农保将参保范围扩大到

未参加城镇职工养老保险的所有城乡居民。

允许全征地农民叠加享受新农保。2009年，佛山市财政投入1172万元用于全征地农民和新农保制度。

2.做实城镇职工养老保险个人账户

一是佛山个人账户的透支情况。由于我国养老保险制度模式的转换，隐性债务没有解决，而是以社会统筹挤占个人账户的形式出现，个人账户在很多地区都是空账运行。2007年，佛山城镇职工养老保险社会统筹占用个人账户资金达到22亿元。相比其他地区，佛山市个人账户仍有积累，外来务工人员支撑了佛山年轻的缴费人员结构。

二是2006年开始做实个人账户。2005年，国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号），提出扩大做实个人账户试点，将个人账户规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%，近期目标是5%。2007年，佛山市开始做实个人账户。此时社会统筹占用个人账户资金达到22亿元，佛山市从5%起做实，由各区财政自行补贴各区的个人账户部分，“谁家的孩子谁抱走”，后逐步提高到9%，2010年，全面做实个人账户。2011年，城镇职工养老保险基金结余245亿元，其中个人账户结余233亿元。从2012年1月1日起，原则上养老保险个人账户应当期做实。

3.个人账户资金保值增值压力增大

由于国家对个人账户养老金的投资进行了比较严格的管制，设财政专户管理，只能购买国债和转存银行定期存款，个人账户养老金回报率普遍维持低水平。从全国层面来看，十多年来，基本养老金的年均收益率不到2%，同期通货膨胀率为2.14%，如果扣除通货膨胀率，其实际投资收益为负数。

在2012年前，佛山养老保险基金投资，由人社局与当地银行达成协议，96%的资金为银行存款，银行按3年期限利率支付利息。2012年，全国社保基金理事会正式受托运营广东省1000亿元养老保险基金，其中佛山市有90亿元。委托投资运营年化收益率为6.72%，在制度框架内改善资产配置结构，提高资产回报水平。

4.强化扩面增收，维持低缴费率

随着制度不断完善，扩面能力必然会有所萎缩。佛山市允许部分全征地农民通过补缴费用的方式，参加“大社保”。2011年，又鼓励居民参加“大社保”，都有出于扩面的考虑。

在2010年国家未出台《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》前，很多外来务工人员在进行跨省转移就业时，并没有把社会统筹部分缴费转移出去，这就留给佛山一块可用的养老基金，从2012年开始，佛山养老保险可跨省转移，佛山城镇企业职工养老保险的企业缴费率为11%，低于全国平均水平9个百分点，而社会统筹全国统一按12%的比例来转移，因此，每转移一位职工，佛山养老保险社会统筹部分将损失1个百分点的缴费率。

5.牺牲地方利益，参加省级统筹

从社会保险的大数法则出发，养老保险的统筹层次越高，基金实力越雄厚，越可以平衡不同地区间养老保险负担，养老保险的作用就会越稳定和持久。2005年，国务院提出要实现省级统筹。为了确保各地养老金的按时足额发放，国家从1998年开始，建立了中央财政对地方的养老保险补助制度。中央的财政补助资金从1998年的20多亿元增加到了2012年的2100亿元，平均增长率达到38%。

2006年，佛山市城镇职工养老保险实现市级统筹。2009年广东省要求提高省级养老保险调剂比例。2010年，广东省级调剂金收入达到38亿

元，其中，佛山市将统筹资金的9%上缴广东省统筹基金，而相对粤北地区的征收比例略低。

6.提高企业退休人员养老金水平

根据国务院统一部署，从2006年到2012年，佛山进行了8次调整，大幅度提高城镇职工养老待遇。2012年，佛山人均养老金待遇为每月1940元，位列全省21个地市的第三位，地级市的第一位，比2005年增长了1.62倍。

7.推动部分事业单位与企业养老并轨

在事业单位转为企业后，便面临前后两种养老制度如何衔接的问题。佛山的基本思路是：要让被改革者有良性预期，否则改革是推行不下去的。

对转企的事业单位，已退休人员按照老人老办法，保留事业单位养老保险待遇；而其他人员从编办发文起的下一个月，按照企业标准缴纳、领取养老保险。自2008~2012年的五年过渡期内，如按企业标准计发基本养老金低于原有待遇，差额部分由财政按比例给予补贴，补贴比例2008年为90%，以后每年递减20%，2013年以后办理退休的人员不再补贴。

对被撤销的事业单位，在编人员也有补偿机制，按照人社部门标准，对其工龄进行买断，经济补偿首先从单位的结余资金中支付，不足由主管部门、人事、财政三家审核埋单。

（二）政府做对了什么？

1.做实个人账户，明确政府养老的隐性债务责任

个人账户由个人缴费形成，本应是实的，现有的“空账”是用于支付隐性债务的社会统筹资金对个人账户资金的占用。佛山市政府做实个人账户，且要求个人账户于2012年当期做实，这明确了政府解决隐性债务的责任。

2.取消城乡二元户籍，建立统一的居民养老保险

2009年，以新农保为基础建立城乡统一的居民养老保险，由此避免了因为城乡户籍的不同而产生的不同待遇水平和管理方式，顺应了城市化进程。2013年3月20日，广东省出台《广东省城乡居民社会养老保险实施办法（征求意见稿）》，整合新农保和城居保。

3.较早地建立全征地农民养老保险

浙江是全国最早的解决失地农民低保问题的省。2003年，佛山在解决失地农民问题上的政策体系已经比较健全，意识比较超前，保障比较到位。2004年9月，佛山市出台《建立全征土地农村居民基本养老保险补贴制度的实施意见》（佛府〔2004〕96号），公共财政按350元/人/月的投入来解决全征地农民的养老问题。

4.鼓励城乡居民和全征地农民按灵活就业人员的方式参加“大社保”

虽然佛山鼓励城乡居民和全征地农民参加“大社保”的主要考虑是通过扩面来化解财务风险，但是，这一规定也使参保农民或城镇居民有了一个制度化的渠道，同时政府还给予了一次性补贴，这些都可以提高养老金水平。

5.在事业单位养老保险制度改革中坚持正确的思路

要让被改革者有良性预期，否则改革是推行不下去的。这是当前中

国改革步入深水区，在利益格局博弈激烈的情况下，顺利推进改革的重要前提。佛山经济基础较好，以财政对被改革者进行补偿，确保平稳过渡。

（三）政府还有什么可做但未做的？

1.缺乏完善养老金体系的主动性

佛山市养老金体系在2004年有一个快速的进步，实施了全征地农民养老保险、统一建立了城乡居民养老保险。之后，尤其是近两年来，养老金体系的变迁逐渐呈现被动性的特征，基本都是根据国家政策进行调整。

2.维持低缴费率与地方保护主义

长期以来，佛山维持较低的企业养老保险缴费率，这是佛山地区按自身收支平衡来确定的缴费率。从全国角度来看，社会养老保险是遵循大数法则的，由于养老金尚未实现全国统筹，作为发达地区的广东省，其养老保险的余额不能转移给西部收不抵支的省份，中央财政必须要拿出2000多亿元来补贴绝大部分西部地区，以此来实现收支平衡。因此，中央财政是在支撑着分割的养老制度运行，实际上中央财政的补贴是留在了少数几个盈余大户省，而它们较低的缴费率是由外来务工人员支撑的，同时佛山又很少考虑外来务工人员及其家属的养老服务，这就使得佛山当地在外来务工人员身上获得了额外的收益。在经济转型的压力下，佛山市对待未来可能的基金风险的办法是通过扩面，而非提高缴费率，也是从保护本地企业发展的角度出发，保证GDP的增长。

3.相对经济发展水平来说，养老金水平及财政养老支出比重偏低

2012年，佛山企业基本养老保险基金支出118.55亿元，占GDP的比例为1.77%。若按企业基本养老保险基金支出加上财政投入养老保险资金（2.23亿元）计算，则养老金水平为1.8%。地方公共财政预算收入384.08亿元，养老保险财政支出比重系数为0.58%。可见，佛山市养老金水平占GDP比例偏低，财政用于养老保险的支出比例也过低，与经济发展水平不适应。

表15-5 1920~1997年公共养老金支出占GDP的百分比 单位：%

年份	1920	1937	1960	1980	1990	1993	1997
澳大利亚	—	0.7	3.3	4.5	4.2	4.5	5.9
比利时	0.3	3.7	4.3	11.2	11.2	10.9	—
加拿大	—	—	2.8	3.4	4.8	5.5	5.4
法国	1.6	—	6	10.5	11.3	12.3	13.4
德国	2.1	—	9.7	12.8	11.3	12.4	12.1
日本	0.3	0.8	1.3	4.5	5.9	6	6.9
英国	2.2	1	4	5.9	6.3	7.3	10.3
美国	0.7	—	4.1	7	7	7.5	7.5
平均	1.2	1.55	4.44	7.48	7.75	8.3	8.75

注：①表中平均水平的数据是由其所列国家为代表计算所得；②1920年和1937年的数据只包括中央政府养老金支出。1980年的数据包括老年现金津贴、残疾人养老金、伤残养老金

资料来源：转引自朱青等。中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究[M].北京：中国人民大学出版社，2010.

4.引导市场发挥作用的力度不够

主要表现在企业年金发展上。佛山作为经济强市，中小企业众多，但企业年金工作仍处于起步阶段，与经济发展水平很不相称。截至2012

年6月，佛山市参加企业基本养老保险的企业有14万家（不含顺德），而有为员工准备企业年金的企业仅有87家，仅占0.062%。

五、养老金体系何去何从？（2013年至今）

（一）佛山养老金收支缺口增大的风险

未来佛山养老保险制度面临的核心挑战是财务风险，造成这一风险的压力来自三个方面。

1.未来人口迅速老年化的压力

佛山未来面临着人口年龄结构迅速老年化的压力。从户籍人口来看，佛山60岁以上的老年人口占全部户籍人口的比例已经高达44.56%，老年抚养比例达21.67%。随着劳动人口与退休人口的此消彼长，在未来不到20年内，年轻的外来务工人员将逐步步入老年。这时期城镇化已经完成，不会有年轻劳动力大规模流入城市，佛山的退休压力会被瞬时放大。按照社保系统的统计未来五年达到退休年龄的参保人数减去未来五年死亡人数计算，到2016年，享受城镇职工养老待遇人数预计会达到53.44万人，在退休待遇维持目前不变的情况下，2016年支付养老保险待遇预计会达到124亿元，比2012年增长47.26%，年均增长8.3%。

2.人均预期寿命提高的压力

第六次人口普查结果显示，佛山人口平均预期寿命达76.4岁，其中男性为75.05岁，女性为81.27岁。按此平均水平，则男性60岁退休，女性50岁退休，其退休后可分别领取养老金15.05年和31.27年。按照享受养老金的人数和现行养老金水平，每多领一年的养老金，城镇职工养老

金的保险基金就多负担93.63亿元。人均预期寿命的逐渐提高，将加大养老保险支出。

3.养老待遇水平提高的压力

近年来，随着国家养老保险待遇标准的连年提高，佛山市城镇退休职工待遇大幅提高。佛山财政局进行过测算，如果未来几年，国家继续执行每年增长10%的政策，到2016年，城镇职工退休人员基本养老金人均将达2840元/月，比2012年增加支出57.72亿元。

面对未来的财务风险，在现有制度框架内，可以有哪些选择呢？一是继续扩大制度覆盖面，然而扩面能力已经开始萎缩，扩面又是把“双刃剑”，未来的支出压力仍会增加。二是提高缴费率。三是延迟退休年龄。

（二）未做实个人账户的地区还要继续做实吗？

佛山作为个人账户做实的城市，人们更多地关心做实资金的保值增值问题。但是，对于更多的没有做实个人账户的城市，面对巨大的“空账”，如何做实，要不要做实？

做实个人账户的试点进行了十几年，但截至2011年底，做实的只有2703亿元。尤其是2008年金融危机以来，做实改革试点停滞不前，中央已允许个别省份从做实了的个人账户中取钱来补足统筹部分所缺的资金。不同地区间由于历史债务、制度赡养率、经济发展水平、人口流动等的不同，养老金负担不平衡，统筹层次难以提高，并由此带来了一系列问题。对此，存在三种不同方案。

1.做实个人账户，对养老金制度进行结构调整

以基础养老金加个人账户为基本模式，通过制度整合（见图15-1），建立国民基础养老金制度，以克服老年贫困；打造个人账户的储蓄和市场融资功能，来改善老年生活。这就必须要求尽快做实个人账户。可通过国有企业提高利润贡献度以及税收转换方式来弥补社会统筹缺口，减轻个人账户亏空的压力。

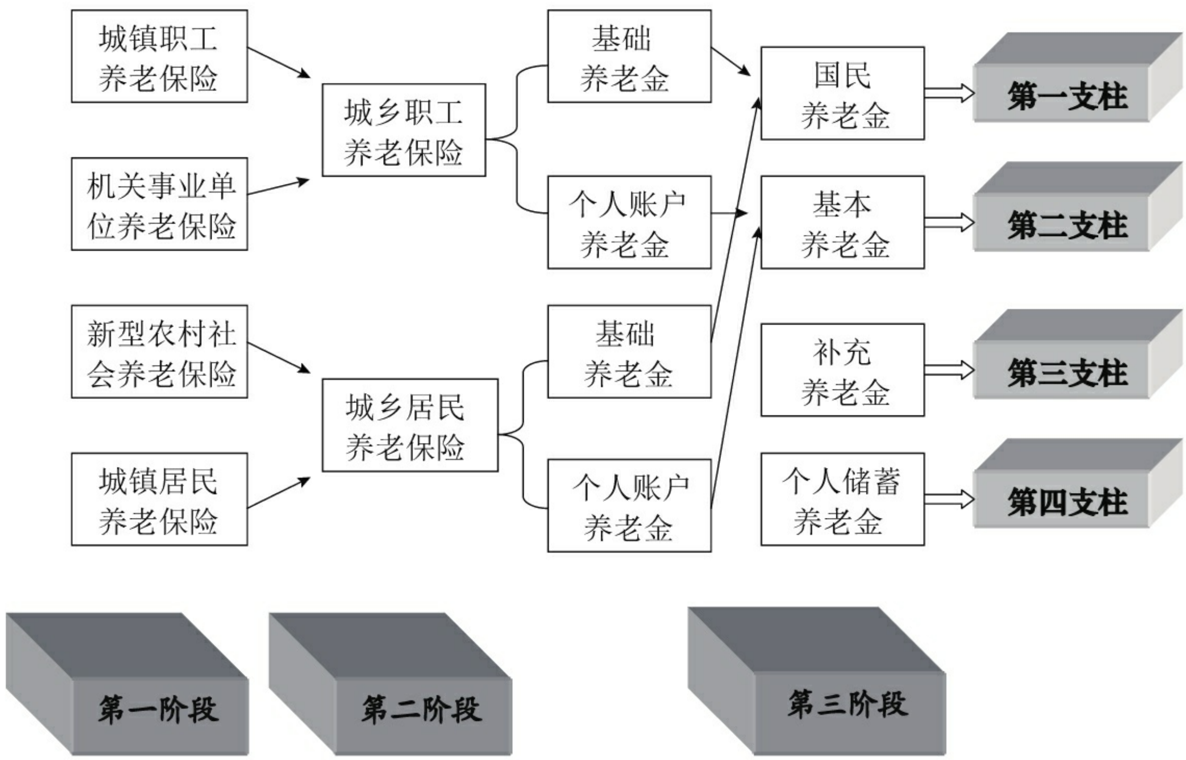


图15-1　我国养老保险制度整合路线图

2.做空个人账户，实行名义账户制

将个人缴费8%和单位缴费20%全部划入个人账户，归个人所有，从而可一举消除实现全国统筹的来自地方政府的无限责任，直接从县市统筹提高到全国统筹。在待遇给付上，采取DC型积累制的计发公式，缴费与收益紧密相连。中央政府对养老基金实行多元化、市场化和国际化的集中投资管理体制，账户利率采取全国统一的、固定的、8%的“公布利率”。参保人员退休之前实行的是模拟DC型积累制，参保人在退休后换算成一个终身的年金产品，资金来自现收现付的参保人缴费。

3.统账分离，个人账户交由市场

基本养老金的第一支柱不宜设个人账户，这是劳动部在1994年以前一贯坚持的观点，在经历了多年做实个人账户的努力后，这一观点又被很多人提了出来。认为个人账户只是一个强制性储蓄账户，却因个人账户的设立引起了太多的问题，政府责任的边界不清，个人账户空账问题，资金的贬值问题，即使将来个人账户做实并用于市场投资，也存在投资收益不确定的问题，且由谁来投资也存在争议。个人账户是私有财产，凭什么由政府来决策？所以，应实行统账分离，厘清政府的责任边界，政府管社会统筹，提供基本的保障，保障水平由公众决定。个人账户成为自愿性储蓄制度，选择集中管理模式，个人自愿参加，政府给予税收优惠，鼓励居民储蓄，以备养老。

（三）佛山事业单位养老金改革可推广至全国吗？

佛山在事业单位养老保险制度改革中坚持正确的思路，取得了一定成绩，但这些经验在全国是否具有可推广性呢？机关事业单位改革不能够削高补低，降低机关事业单位人员的退休金水平向企业看齐，那样的改革注定难以成功。具体改革方案目前主要有以下几种。

1.“新人新办法，老人老办法”

设置一个时间节点，将该节点以后新参加工作的所有人员都参加企业职工养老保险制度，所有时间节点之前参加工作的人都是“老人”，仍然实行原有的老办法。这种办法转轨成本最低。

2.三个联动推进机关事业单位养老金改革

一是事业单位别划出三六九等，一起联动改革。二是事业单位和公

务员一起改革，如果分成事业单位先改革公务员不改的话这是不公平的。三是要把制度改革结合起来，改革完善城镇职工养老保险制度，形成良好的预期。

3.第三方机构主导公务员事业单位养老金改革

有观点认为，现在的问题是改革仍由行政机关和掌握公权力的公务员来主导。要打破现有的公务员养老利益格局，必须改变改革主体，由中立的学者和社会各界人士参加立法听证，最后由人大进行充分的讨论决定，只有此才能出台一个让各界人士相对满意的改革方案。

（四）养老金第二支柱和第三支柱如何发展？

要保证一定的退休水平，应该且必须引入市场因素，大力发展企业年金和商业养老险。实际上，人社部近几年也一直努力推动企业年金制度发展。一是推进企业年金计划的建立和基金的保值增值，实行了市场化的管理；二是在2012年，又推进企业年金集合计划的实施，让中小企业可以联合建立企业年金，让企业年金逐渐走向“普惠”道路；三是在2013年，扩大了企业年金的投资范围和发行养老金产品。不过，目前政府在推动市场力量发展方面的努力做得还很不够。

1.基本养老金高缴费抑制年金发展

目前，养老金的缴费率为个人工资的28%，基本养老金高缴费率导致企业负担过重，挤压了企业年金的发展空间，许多中小企业不仅无力筹划企业年金，连足额缴纳基本养老金都做不到。

多数企业“没考虑”建立企业年金制度，原因主要就是成本高，不如直接发工资。

2.税收优惠的“蛋鸡之争”

税收优惠力度不够，被业界看作企业年金发展的一大障碍。税收优惠与企业年金发展谁先谁后，这是个“鸡生蛋，蛋生鸡”的问题。当前，多个部门对于企业年金的税收优惠模式和优惠比例仍未达成一致。

有关部门担心，企业年金目前仅覆盖高收入人群，税收优惠恐扩大收入差距。有不同观点认为，不应将保障社会公平的责任一味诉诸企业年金制度，政府完全可以利用灵活的政策安排来加以引导，比如对中小企业给予更宽松的政策和更优惠的税率，或者对垄断型企业享受政策的条件进行规范限制等，但不应该因噎废食。

3.发展信托型养老保险向第三支柱过渡

社会保险占据养老主要地位，政府把大部分养老的钱都揽下了，在目前基本养老金制度未改变的情况下，养老保险公司正在挖掘信托型个人年金业务，但这需要养老保险公司具备极强的投资能力。首先推出企业信托型产品，最终是要推出个人信托型产品，也就是真正意义上的第三支柱养老产品，但目前获得的政策支持有限。

六、佛山养老金体系建设路径小结及未来展望

（一）佛山养老金体系建设路径总结

1.佛山的改革进程

佛山的养老金改革路径，事实上就是中国养老金改革历程在某一个局部地区的典型案例。佛山所经历的历次改革变迁、制度调整，无疑是中国养老金制度摸索前行、探索创新的一个缩影。总的来说，在过去的20年里，佛山的养老金体系总共经历了9项重大改革。包括退休费用社会统筹；建立较为规范的社会养老保险基金管理机制；建立养老保险多方负担机制；建立“统账结合”的制度框架；启动机关事业单位养老金改革；建立全征地农民养老保险；鼓励城乡居民和全征地农民加入大社保；养老保险基金市场化投资；统一城乡居民养老保险。

通过与全国和其他城市对比来看，佛山改革养老金前期进行的改革内容，都显著领先于全国改革进程，佛山地方政府也有着比较强的自主创新动机。自从统一养老金制度建立之后，佛山的养老金制度逐步受到全国统一养老金框架的约束，制度自主性和创新张力逐步丧失，开始随着全国统一的改革进程而调整。

2.佛山养老金改革的制约和破题

如何立足现有制度起点、外在约束和内生资源，完善佛山的养老金体系，是佛山地方政府下一阶段必须面临的问题。佛山当前的养老金体

系面临的问题和挑战包括：养老金的长期可持续性问题；个人账户空账问题；个人账户基金利用效率低下问题；养老金制度公平性不足问题；待遇确定机制不科学；统筹层次偏低，制度灵活性不足；养老金融资机制不合理，企业和个人负担沉重；多层次机制尚未真正建立。就佛山一地而言，形成这些问题和挑战的外部环境制约是佛山无法改变的，但可以从提高内部运行效率入手逐步化解、缓和本地养老金制度的长期负面效果，使制度更加稳定、可靠、有效。

通过这些制度调整和参量改革，其目标是将佛山的养老金体系打造成保障水平充足，保障成本可负担性，保障能力可持续和保障水平长期稳健的部分积累型养老金制度。和既有的其他养老金模式相比，这一制度将具有更强的长期可持续性和灵活性，既可以以统筹账户为基础实现代际再分配，也可以通过积累部分化解老龄危机的冲击，保证养老金待遇不随人口年龄结构的变化而受到影响。和我国当前的统账模式相比，未来的目标模式不仅要真正做实个人账户，实现“统账结合”的“名至实归”，同时还将通过参量设计的优化，提升制度的整体运行绩效。

（二）中央政府的政策选择

1.做实做小个人账户

在现有“统账结合”的制度模式不变的情况下，做实个人账户存在的困难，一方面是资金问题，即使是分期做实，给中央和地方的财务压力也会非常大；另一方面是中央和地方政府缺少做实的动机。做小个人账户的当期财务压力小，与现有各地做小做实改革试点可以有效衔接。同时，可以继续保留20%和8%的“统账结合”制度结构，在不改变“统账结合”制度结构的前提下，做小做实个人账户是一个较为明智的政策选择。

2.推动基本养老金全国统筹

2010年10月颁行的《社会保险法》，明确规定逐步实现基本养老保险的全国统筹。基本养老金全国统筹将统一不同地区的缴费率，有利于缩小地区之间养老金待遇差距；有助于推动企业之间的公平竞争，实现劳动力跨地区自由流动、全国范围内优化配置人力资源；有利于在全国范围内调剂基金，实现收入盈余省份和收入亏损省份的养老金基金互济，降低基金财务压力。

3.统一推进机关事业单位养老保险制度改革

机关事业单位养老金制度要统一进行改革，目标是建立“统账结合”的养老金制度，在此基础上建立职业年金。为减少转轨成本，完全可以采取“新人新办法，老人老办法”，设置一个时间节点，让该节点以后新参加工作的所有人员都参加企业职工养老保险制度。

4.建立指数化的养老金待遇调整机制

在公共养老金制度下，退休者在退休初期可以按照一定的替代率获取一部分养老金。由于预期寿命的延长，使得多数退休者退休期持续时间较长。假设这部分名义养老金固定不变，由于经济的波动，每年物价水平的变化，退休者用这部分养老金所能购买的生活资料和服务的数量就会有很大的不同。即使是相对比较适度的通货膨胀率，最终每月也会严重侵蚀这部分固定退休收入的购买力，因而在相当长的退休期间内需要建立退休收入购买力的调整机制，以保障退休者最基本的生活需要。具体可以采取以下几种形式：根据物价指数、根据工资增长率的变化来调整养老金，同时根据物价指数和实际工资增长率的变化调整养老金。

5.适时降低缴费率，延迟退休

目前，单位和个人缴纳五项社会保险费率之和为40%左右，社会保

险缴费负担过重，在尽快实现基础养老金实现全国统筹的基础上逐步降低缴费率。

规范退休年龄，兼顾特殊，最后小步渐进，逐渐延长退休年龄。

6.大力推动企业年金发展

首先，要改变认识，明确企业年金是补充养老保险制度，更体现效率原则。其次，完善税收优惠，增加企业年金的弹性和激励。可以按平均账户余额实行累退税率的安排。最后，规范年金运作形式、严格实行受托模式或理事会模式。

（三）佛山当地的政策选择

1.近期改革：以基本公共服务均等化为目标，增强制度的灵活性和公平性

一是要扩大高龄津贴养老金的覆盖范围，在财力承受范围内，将在佛山有15年以上社保缴费记录的非户籍高龄老人纳入保障范围，允许他们与本地户籍人口一样享受高龄津贴福利。二是在市域范围内，统一政策规定、统一待遇水平。

2.中期任务：以完善养老金制度可持续能力为核心，健全“统账结合”制度

要明确转制成本责任，做实个人账户。一是要科学测算转制成本总量，明确做实个人账户的财务规模，制定可行的做实方案。二是要严格控制“三公”经费开支，规范行政事业性支付范围和支出金额，并确保个人账户持续做实。三是严格履行财政对于养老保险基金的兜底责任，以

立法形式明确在统筹账户发生缺口的时候，由当期财政支付，确保个人账户资金不再被挪用。四是要在不违反国家法律框架下，结合本地实际情况，探索养老基金市场化运营。

参考文献

1.本书编写组。十八大报告辅导读本[M].北京：人民出版社，2012.

2.沈联涛，肖耿。重塑中国的政府服务供应链[EB/OL].http://blog.sina.com.cn/s/blog_486436600101birs.html.

3.继续走在科学发展道路前列率先全面建成小康社会：佛山市2012年贯彻落实科学发展观主题报告[Z].2013.

4.邱劲生，珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020）学习丛书佛山篇[M].广州：广东经济出版社，2009.

5.邱劲生，活力佛山：佛山经济发展的轨迹[M].广州：广东人民出版社，2008.

6.刘晓，吴志高，林权坚。创新佛山：中国本土企业竞争力最强城市的制度变迁[M].广州：广东人民出版社，2008.

7.佛山市发展和改革局，佛山传媒集团，海纳百川：佛山是这样经营城市的[M].北京：新世纪出版社，2008.

8.李晓莲，基于供应链管理的县域公共服务提供机制研究[D].华中师范大学，2012.

9.中共佛山市顺德区委组织部，中共佛山市顺德区委党代表联络工作办公室.党代会常任制顺德实践[Z].2012.

10.中共佛山市顺德区委组织部，中共佛山市顺德区委党代表联络

工作办公室，党代会常任制试点顺德[Z].2011.

11.佛山市发展和改革局，深化行政、社会、农村体制改革为城市和产业升级铺平道路：体制机制改革专题报告[Z].2012.

12.佛山年鉴网[EB/OL].http://www.fsnj.net/index.html.

13.[美]傅高义，邓小平时代[M].冯克利译。北京：生活·读书·新知三联书店，2013.

14.朱镕基讲话实录（第一卷）[M].北京：人民出版社，2011.

15.谢旭人，中国财政改革三十年[M].北京：中国财政经济出版社，2008.

16.吴敬琏，当代中国经济改革教程[M].上海：上海远东出版社，2010.

17.吴敬琏，马国川。重启改革议程——中国经济改革二十讲[M].北京：生活·读书·新知三联书店，2013.

18.贾康，赵全厚。中国经济改革30年——财政税收卷（1978~2008）[M].重庆：重庆大学出版社，2008.

19.林毅夫，蔡昉，李周。中国的奇迹：发展战略和经济改革[M].上海：三联书店上海分店，上海人民出版社，1994.

20.项怀诚，分税制改革尚未完成[J].财经，2012-03-31.

21.楼继伟，谈中国财政体制改革下一步的方向[J].财经，2012-04-05.

22.张军，分权与增长：中国的故事[J].经济学（季刊），

2007（1）.

23.王绍光，分权的底线[J].战略与管理，1995（2）.

24.财政部财政科学研究所。中国财税体制改革的战略取向：2010~2020[J].改革，2010（1）.

25.贾康，中国财政体制改革之后的分权问题[J].改革，2013（2）.

26.高培勇，财税体制改革应继续领跑全面改革[J].中国中小企业，2013（1）.

27.邵琨，建国以来我国农村土地制度变迁的历史及其效能分析[J].山东农业管理干部学院学报，2011（3）.

28.佛山市地方志编纂委员会。佛山市志（1979~2002）（第一册）[M].北京：方志出版社，2011.

29.李元，新土地管理法学习读本[M].北京：中国大地出版社，1998.

30.潘蜀健，关于中国耕地资源的思考[J].南方，2004（5）.

31.广东省佛山市农业局。广东省佛山市深化农村股份合作制改革创新农村土地经营机制[EB/OL].www.caein.com/index.asp?xAction=xReadNewsID=77777.

32.肖金成，汪阳红。土地管理新论——工业化、城镇化过程中土地管理制度研究[M].北京：中国计划出版社，2007.

33.陈胜祥，中国农民土地所有权幻觉探析.2010年（第十届）中国制度经济学年会论文集[C].2010.

34.刘宪法，“南海模式”的形成、演进与结局。中国制度变迁案例研究（土地卷）第八辑[C].2011.

35.蒋省三，韩俊。土地资本化与农村工业化：南海发展模式与制度创新[M].太原：山西经济出版社，2005.

36.周建春，集体建设用地改革的政策把握[J].中国房地信息，2006（6）.

37.王素慧。顺德集体土地流转启示[EB/OL].http://finance.sina.com.cn/roll/20031117/1254522294.shtml.

38.刘守英，中国的二元土地权利制度与土地市场残缺——对现行政策、法律与地方创新的回顾与评论[J].经济研究参考，2008（31）.

39.蒋省三，刘守英，李青。中国土地政策改革——政策演进与地方实施[M].上海：上海三联书店，2010.

40.熊鲁霞，骆棕。上海市工业用地的效率与布局[J].城市规划汇刊，2000（2）.

41.孙英辉，佟绍伟。佛山市“三旧”改造调研报告[J].国土资源情报，2011（4）.

42.黄征学，中国城市经营中土地价格行为研究[M].北京：经济科学出版社，2005.

43.肖金成，汪阳红等。土地管理新论——工业化、城镇化过程中土地管理制度研究[M].北京：中国计划出版社，2006.

44.[秘鲁]赫尔南多·德·索托。资本的秘密[M].北京：华夏出版社，2007.

45.鹿心社。研究征地问题探索改革之路（二）[M].北京：中国大地出版社，2003：30.

46.曾业辉，陈锡文。农民增收需打破制度障碍[EB/OL].http://www.people.com.cn/GB/jinji/36/20021002/837009.html.

47.雨之，国有土地使用权招拍挂出让实证分析[J].中国房地产金融，2005（5）.

48.陈怡，佛山政府融资平台负债超900亿[EB/OL].http://news.sina.com.cn/o/2013-01-11/043926008115.shtml.

49.佛山统计年鉴2012[M].北京：中国统计出版社，2012.

50.倪鹏飞，中国城市竞争力报告（No.10竞争力：筚路十年铸一剑）[M].北京：社会科学文献出版社，2012.

51.广东省人民政府办公厅广东省统计局。广东五十年（1949~1999）[M].北京：中国统计出版社，1999.

52.佛山年鉴编纂委员会。佛山年鉴1993（创刊号）[M].广州：广东人民出版社，1993.

53.陈祥丽，职工权益自救的逻辑与企业应对之道——基于南海本田罢工事件的思考[J].人力资源管理，2011（5）.

54.陈佳贵，中国社会保障发展报告（1997~2001）[M].北京：社会科学文献出版社，2001.

55.付诚，王一.政府与市场的双向增权[J].吉林大学社会科学学报，2010（9）.

56.宋晓梧，中国社会保障体制改革与发展报告[M].北京：中国人民

大学出版社，2001.

57.宋晓梧，完善养老保险确保老有所养[M].北京：企业管理出版社，2001.

58.王东进，中国社会保障制度的改革与发展[M].北京：法律出版社，2001.

59.王梦奎，中国社会保障体制改革[M].北京：中国发展出版社，2001.

60.郑秉文，中国养老金发展报告2012[M].北京：经济管理出版社，2012.

61.郑功成，等。中国社会保障制度变迁与评估[M].北京：中国人民大学出版社，2002.

62.唐钧，社会政策：国际经验与国内实践[M].北京：华夏出版社，2001.

63.张良礼，应对人口老龄化社会化养老服务体系构建及规划[M].北京：社会科学文献出版社，2006.